

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET**

**Programa de Doctorado
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



TESIS DOCTORAL

**Implementación de políticas de superación de la pobreza en Chile
1990-2010. Caso Fosis**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Claudia Augusta Muñoz Salazar

DIRECTOR

Gabriela Agosto
UNIVERSIDAD DEL MUSEO SOCIAL

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

**IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE SUPERACIÓN
DE LA POBREZA EN CHILE 1990-2010. CASO FOSIS**

CLAUDIA AUGUSTA MUÑOZ SALAZAR

Directora de la Tesis

**DRA. GABRIELA AGOSTO
UNIVERSIDAD DEL MUSEO SOCIAL**

Madrid, 2015

ÍNDICE GENERAL.

ÍNDICE GENERAL.....	1
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	5
LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	7
ABSTRACT.....	9
RESUMEN.....	13
INTRODUCCIÓN.....	17
1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS.....	19
2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	21
3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.....	21
4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	25
5. CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DEL ESTUDIO.....	27
A) Primer periodo: 1990-2000.....	27
B) Segundo periodo: 2000-2010.....	29
6. ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO.....	31
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL: POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES.....	35
1. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO DISCIPLINA.....	35
A) Análisis de políticas públicas.....	37
B) El proceso de políticas públicas.....	39
C) La implementación de políticas públicas.....	40
D) Modelos analíticos de implementación.....	44
a) Enfoque de arriba hacia abajo, <i>top-down</i>	44
b) El enfoque de abajo-arriba o <i>bottom-up</i>	46
c) Combinación de ambos modelos.....	47
2. POLÍTICA SOCIAL.....	48
A) Tipos de políticas sociales.....	51
B) Políticas sociales y rol del Estado.....	52
3. ENFOQUES TEÓRICOS Y ESTRATEGIAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.....	53
A) Desarrollo Social.....	53
B) Enfoques de pobreza.....	55
a) Enfoques basado en las necesidades básicas.....	55
b) Enfoque de desarrollo humano.....	56

a') Capital humano.....	58
c) Enfoque del capital social.....	59
a') Capital social y pobreza.....	63
d) Enfoques de protección social.....	64
a') Seguridad humana.....	69
b') Principios de igualdad y equidad.....	71
e) Enfoque de Vulnerabilidad.....	74
f) Enfoque de Manejo Social del Riesgo.....	78
g) Enfoque Universalismo Básico.....	83
h) Enfoque en base a derechos.....	85
C) Focalización.....	87
a) Instrumentos de focalización utilizados en Chile.....	90
a'. La Ficha CAS.....	91
b'. Ficha CAS-2.....	92
c'. La Ficha Familia.....	96
d'. Ficha de protección social.....	98
CAPÍTULO II. POBREZA: CONCEPTOS Y METODOLOGÍAS.....	103
1. METODOS PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA.....	109
A) Pobreza absoluta.....	109
B) Pobreza relativa.....	113
C) Enfoque de las necesidades básicas Insatisfechas.....	114
2. MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE.....	123
A) Evolución de la pobreza en Chile.....	131
a) Efecto crecimiento y distribución.....	133
b) La desigualdad en la distribución de ingresos.....	135
B) Pobreza crónica y población vulnerable.....	137
3. POLITICA SOCIAL Y GASTO SOCIAL.....	138
4. CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES POBRES EN CHILE.....	140
CAPÍTULO III. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE.....	147
1. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE HASTA 1990.....	147
2. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL PERIODO DE 1990-2010.....	158
A) Primer periodo: 1990-2000.....	160
B) Segundo periodo: 2000-2010.....	168
a) Chile Solidario.....	170
b) La Reforma de la Salud y el plan AUGE.....	170
c) El Seguro de Cesantía.....	172
d) Pilar solidario a las pensiones.....	174
e) Subvención preferencial.....	175
f) Chile crece contigo.....	177

f) Relación del programa con grupos afectados.....	293
g) Relación con la institucionalidad.....	293
h) Procedimientos de ejecución.....	294
i) Recursos con que cuenta el programa.....	298
j) Resultados obtenidos.....	299
2. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS FOSIS EN PERIODO 2000-2009.....	301
A) Entorno en que se desarrolla la política social del FOSIS.....	301
B) El cambio en la política social del periodo.....	304
C) Instalación del Puente en el FOSIS.....	304
a) Posibles resistencias.....	310
b) Perspectiva ideológica.....	313
c) Coordinación Interinstitucional.....	313
D) Programa Puente.....	314
a) Problema que atiende.....	314
b) Respuesta al problema.....	315
c) Análisis de la implementación.....	315
d) Normas.....	321
e) Orientación de la intervención.....	322
f) Relación del programa con grupos afectados.....	323
g) Relaciones con la institucionalidad.....	323
h) Procedimientos de ejecución.....	323
i) Recursos con que cuenta.....	324
j) Resultados obtenidos.....	325
E) Programas de Desarrollo Económico.....	330
a) Problema para el cual se genera el programa.....	330
b) Respuesta al problema.....	330
c) Análisis de la implementación.....	331
d) Normas.....	332
e) Orientación de la intervención.....	332
f) Relación del programa con grupos afectados.....	333
g) Relaciones con la institucionalidad.....	333
h) Procedimientos de ejecución.....	333
i) Recursos con que cuenta el programa.....	335
j) Resultados obtenidos.....	335
F) Programas de Desarrollo social.....	338
a) Problema para el cual se genera el programa.....	339
b) Respuesta al problema.....	339
c) Análisis de la implementación.....	339
d) Normas.....	342
e) Orientaciones de la intervención.....	342
f) Relación del programa con grupos afectados.....	343
g) Relación con la institucionalidad.....	343

h) Procedimientos de ejecución.....	343
i) Recursos con que cuenta el programa.....	344
j) Resultados obtenidos.....	344
CONCLUSIONES.....	349
1. CONCLUSIONES GENERALES.....	349
2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS HIPÓTESIS PLANTEADAS.....	352
BIBLIOGRAFÍA.....	361
ANEXOS.....	377
ANEXO 1: Condiciones mínimas por lograr, a partir de la estrategia de intervención Puente, dirigidas a las familias en extrema pobreza.....	377
ANEXO 2: Bases Octava Licitación de Proyectos de Apoyo a Microempresas.....	381

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.

Ilustración 1: Tasa de variación anual del PIB por habitante y tasa anual de desempleo en Chile, periodo 1990-2009. (En porcentajes).	131
Ilustración 2: Evolución de la pobreza y extrema pobreza en Chile, periodo 1990- 2009. (En porcentajes).	132
Ilustración 3: Evolución tasa de pobreza y PIB per cápita nacional. 1990-2009.....	135
Ilustración 4: Gasto Público Social como porcentaje del PIB periodo 1990-2009, sector educación, salud, vivienda y seguridad social.....	140
Ilustración 5: Estructura orgánica del FOSIS, 1990.....	191
Ilustración 6: Estructura orgánica del FOSIS desde año 2000.....	208

ÍNDICE DE TABLAS.

Tabla 1:	Valor de las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema.	126
Tabla 2:	Temas considerados en las versiones de la encuesta CASEN.	127
Tabla 3:	Valor mensual promedio por hogar del ingreso autónomo y de los subsidios monetarios por quintil de ingreso autónomo del hogar, año 2009. (Pesos de noviembre 2009).	128
Tabla 4:	Subsidios en Educación por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar 2009. (Promedio mensual en pesos de noviembre 2009).	129
Tabla 5:	Subsidios en salud por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar 2009. (Promedio mensual en pesos de noviembre 2009).	130
Tabla 6:	Ingreso autónomo, subsidios monetarios, subsidio de educación y subsidio de salud por quintil de ingreso autónomo mensual per cápita del hogar. 2009. (En pesos de noviembre 2009)	130
Tabla 7:	Producto Interno Bruto total anual a precios corriente en dólares.	134
Tabla 8:	Medidas de desigualdad: Índice 10/10, 20/20 y coeficiente de Gini 1990-2011.	136
Tabla 9:	Transiciones Pobreza - No pobreza, años 1996-2001-2006.	137
Tabla 10:	Distribución del Gasto Social según presupuesto, año 2009.	139
Tabla 11:	Gasto del gobierno, gasto social y presupuesto FOSIS.	199
Tabla 12:	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa del FOSIS. Distribución de recursos por licitaciones.	280
Tabla 13:	Programa Puente. Cumplimiento familias beneficiarias de condiciones mínimas a 18 meses permanencia programa.	329

LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS.

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
APR	Apoyo Productivo Rural
APS	Aporte Previsional Solidario
AUGE	Acceso Universal con Garantías Explícitas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAS	Comités de Asistencia Social
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CDJ	Centros de Desarrollo Juvenil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ChCC	Chile Crece Contigo
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CORE	Consejo Regional
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CSH	Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas
ECEN	Encuesta Continuada del Estado Nutricional
FCS	Fondo de Cesantía Solidario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONADIS	Fondo Nacional para la Discapacidad
FONASA	Fondo Nacional de Salud
FOSIS	Fondo Solidario de Inversión Social
FPS	Ficha de Protección Social
GENCHI	Gendarmería de Chile
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IDG	Índice de Desarrollo de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INBI	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
IPG	Índice de Potenciación de Género
IPH	Índice de Pobreza Humana
IRAL	Inversión Regional de Asignación Local
ISAPRE	Instituciones de Salud Previsional
ISAR	Inversión Sectorial de Asignación Regional

JEC	Jornada Escolar Completa
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
LP	Línea de Pobreza
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MSR	Manejo Social del Riesgo
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OID	Organismos Intermedios de Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMIL	Oficina Municipal de Empleo
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
PAAE	Programa de Apoyo a las Actividades Económicas
PADBP	Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial
PAME	Programa de Apoyo al Microemprendimiento
PASIS	Pensiones Asistenciales
PBS	Pensión Básica Solidaria
PEM	Programa de Empleo Mínimo
PIB	Producto Interno Bruto
PID	Organismos intermedios de desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POJH	Programa Ocupación para Jefes de Hogar
PRODEMU	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer
SENAMA	Servicio Nacional para el Adulto Mayor
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación
SEP	Subvención Escolar Preferencial
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad Educacional
SUF	Subsidio Único Familiar
UIF	Unidades de Intervención Familiar

ABSTRACT.

POLICY IMPLEMENTATION OF OVERCOMING POVERTY IN CHILE 1990-2010. THE FOSIS CASE.

Keywords: Social Policy - Poverty - Social protection.

In 1990, Chile recovered democracy after 16 years of military dictatorship, poverty amounted was more than a third of the population. The new democratic governments must design innovative policies to overcome poverty, increasing social spending, but maintaining macroeconomic balances. To strengthen social policy a new institution the Solidarity Social Investment Fund (FOSIS) was created, responsible for the development and implementation of programs to overcome poverty of those left outside traditional sectoral policies.

In the context of the above, the present study aims to identify the social policy developed in Chile by FOSIS in the period 1990-2010. To accomplish this purpose, the study aims to achieve the following specific objectives:

1. Identify the cycles the social policy implemented to overcome poverty in the analysis period has followed, characterizing its emphasis and guiding ideologies.
2. Describe the programs through which public policy aimed at overcoming poverty was implemented; visualizing their relevance to the user population is to achieve the objectives.
3. To analyze the implementation of programs designed to overcome poverty, characterizing the process and controls placed to ensure that it complies with designed.

Using the technique of case study, this study describes and analyzes the implementation of social programs of FOSIS between 1990 and 2000. Primary and secondary data are used. Primary data correspond to key informant interviews for positions they held during the study period. Secondary data correspond to scattered information from different national and international organizations related to the analysis of social policy.

The study distinguishes two periods in social policy to overcome poverty. In the first 1990-2000, the development strategy of "growth with equity" combined economic

growth with social development, maintaining political and economic stability. The objective was to answer the social debt accumulated during the years of dictatorship.

The second period 2000-2010, is guided by the principle of guaranteed social rights and establishes a system of social protection. The State must ensure access to essential services to address their vulnerability. This perspective sees the person as "rights holders" active citizens willing to demand their rights.

FOSIS works in two lines of programs: economic development and social development. Economic development programs support microenterprise, the rural economy, popular youth to generate income. For this provides technical support, financial and management people to improve their capabilities to conduct their production units. Social development programs are to the poor. They consider the active and ongoing participation of the community, including beneficiaries of programs and organizations in the community. They try to produce change in cultural system and underlying social relations.

The paper is organized into five chapters:

In Chapter I the issues of public and social policies are reviewed. Theories of public policy are summarized, including stopping the cycle of implementation. It is complemented by a review of the theoretical approaches that support social policies, approaches that account for the evolution that social issues in recent decades has taken. Chapter ends with targeting, concept and instruments used in Chile in this process.

Chapter II addresses the issue of poverty, making a review of concepts and approaches that have been developed around poverty and methods used to estimate how many are poor.

The methodology used in Chile to measure poverty, noting the problems that this measurement is presented. It is complemented by the CASEN Survey, which measures poverty in Chile, but also provides information to characterize the socioeconomic status of households and population. Evolution of poverty and extreme poverty in the country in the period under study is analyzed. The situation regarding poverty of households change over time, this evolution is presented identifying the hard poverty and

vulnerabilities, as incident poverty affecting household in three measurements over the course of 10 years.

The Chapter III is devoted to social policies in Chile, identifying three periods. The first considers the social policies since 1920, when the state begins to take responsibility for them, until 1973, when the military movement ends with over fifty years of expansion of social services. The second period corresponds to the period of military rule, where a liberal model that affects social policies was imposed. And the third period corresponds to the period of analysis and reviews the evolution of social policies implemented by the four Concertacion governments, which ruled the country until march 2010.

Chapter IV is devoted to Solidarity and Social Investment FOSIS. The main elements involved since its installation in 1991 are reviewed, analyzing its management, where two periods it is possible to identify: The first installation and institutional strengthening, and the second where the Puente program is installed. The Puente program is the government's strategy to combat extreme poverty and that means major changes in management and programmatic offering of FOSIS. Chapter ends with a review of the FOSIS programmatic offering of FOSIS during the study period.

Chapter V contains an analysis of the process of implementing social programs conducted by the FOSIS in the period 1990-2009, understanding that this implementation process is an essential part in the implementation of a policy and its effectiveness is made. In analyzing the problem and objectives adopted to address it is reviewed. Regarding the implementation process are reviewed for each line of programs on what is done, how it is done, by whom and with what results. Analysis based on assessments made to programs, information is supplemented with the views expressed in the interviews with key informants who have had experience in implementing social policies. El implementation analysis of the programs from the FOSIS, consider two periods, since the mid-period analysis there is a change in the orientation of public policy, which had impact on the program offerings of the entity.

Results of the economic development programs of the first period, are successful in numbers and because new methodologies were tested and replicated. Beneficiaries recognize achievements to training, credit and technical assistance. But also they

recognize changes in attitudes and personal development, expressed in managing their businesses and access to information about support and funding alternatives.

Results of social development programs show a very positive experience in the relationship with communities in poorer and isolated communities. The arrival of professionals to remote and rural areas, was the first contact of public services to these territories, after 17 years of isolation.

The second period is characterized by changes in social policy, with a strategy to eradicate extreme poverty, with new methodologies, focusing on the family. Puente program is installed as part of the social protection system Chile Solidario. This program was successful in inclusion, because families out of extreme poverty, and began using other state programs, such as health, education and social welfare. But economic and social development programs implemented by FOSIS operate on a smaller scale because the Puente program is a priority.

RESUMEN.

IMPLEMENTACION DE POLITICAS DE SUPERACION DE POBREZA EN CHILE 1990-2010. EL CASO DE FOSIS.

Palabras claves: Política social – Pobreza – Protección social.

En 1990, Chile recuperó la democracia, tras 16 años de dictadura militar, la pobreza alcanzaba a más de un tercio de la población. Los nuevos gobiernos democráticos debieron diseñar políticas innovadoras para superar la pobreza, aumentando el gasto social, pero manteniendo los equilibrios macroeconómicos. Para fortalecer la política social se creó una nueva institucionalidad: el Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS), encargado del desarrollo e implementación de programas para superar la pobreza de quienes quedaban marginados de las políticas sectoriales tradicionales.

Usando la técnica del estudio de caso, este estudio describe y analiza la implementación de los programas sociales de FOSIS entre 1990 y 2000. Se usan datos primarios y secundarios. Los datos primarios corresponden a entrevistas a informantes clave por los cargos que ocupaban durante el periodo de estudio. Los datos secundarios corresponden a información de los diferentes organismos nacionales e internacionales vinculados al análisis de la política social.

En el marco de lo expuesto, el presente estudio se propone conocer la política social desarrollada en Chile por el FOSIS en el periodo 1990-2010. A fin de realizar este propósito el estudio se plantea los siguientes objetivos específicos:

- 1.- Identificar los ciclos que ha seguido la política social implementada para superar la pobreza en el periodo de análisis, caracterizando sus énfasis e ideologías orientadoras.
- 2.- Describir los programas a través de los cuales se ha ejecutado la política pública destinada a la superación de la pobreza, visualizando su pertinencia para que la población usuaria logre cumplir los objetivos planteados.
- 3.- Analizar la implementación de los programas diseñados para la superación de la pobreza, caracterizando el proceso y los controles establecidos para velar que se cumpla

con lo diseñado.

El estudio distingue dos periodos en la política social para la superación de la pobreza. En el primero 1990-2000, la estrategia de desarrollo de “crecimiento con equidad” combinó crecimiento económico con desarrollo social, manteniendo la estabilidad política y económica. El objetivo era responder a la deuda social acumulada durante los años de dictadura. El segundo periodo 2000-2010, se orienta por el principio de derechos sociales garantizados y establece un sistema de protección social. El Estado debe garantizar el acceso a los servicios indispensables para enfrentar su vulnerabilidad. Esta perspectiva ve a la persona como “sujetos de derechos”, ciudadanos activos, dispuestos a exigir sus derechos.

FOSIS trabaja en dos líneas de programas: de desarrollo económico y de desarrollo social. Los programas de desarrollo económico apoyan a la microempresa, a la economía campesina y a la juventud popular para que generen ingresos. Para ello entrega apoyo técnico, de gestión y financiero para que las personas mejoren sus capacidades para conducir sus unidades productivas. Los programas de desarrollo social van a los sectores pobres. También incluyen la participación activa de la comunidad, considerando a los beneficiarios de los programas y también a las organizaciones de la comunidad. Tratan de generar cambios culturales y en las relaciones sociales.

El trabajo se organiza en cinco capítulos:

En el capítulo I se revisan los temas de políticas públicas y sociales. Se resumen las teorías de las políticas públicas, el ciclo de ellas deteniéndose en la implementación. Se complementa con una revisión de los enfoques teóricos que respaldan las políticas sociales, enfoques que dan cuenta de la evolución que ha tenido el tema social en las últimas décadas. Finaliza el capítulo con la focalización, concepto e instrumentos utilizados en Chile.

El capítulo II aborda el tema de la pobreza, haciendo una revisión de los conceptos y enfoques que se han desarrollado en torno a la pobreza y métodos utilizados para estimar cuántos son los pobres. A continuación se presenta la metodología que se utiliza en Chile para medir la pobreza, señalando los problemas que tiene esta medición. Se complementa con la Encuesta Casen, que permite medir la pobreza en Chile, pero además entrega información que permite caracterizar la situación socioeconómica de

hogares y población. Se analiza la evolución que ha presentado la pobreza y pobreza extrema en el país en el periodo en estudio. La situación respecto a la pobreza de los hogares cambia a través del tiempo, se presenta esta evolución identificando la pobreza dura y vulnerabilidades, según los episodios de pobreza que afecta a los hogares en tres mediciones en el transcurso de 10 años.

EL capítulo III se dedica a las políticas sociales en Chile, identificando tres periodos. El primero considera las políticas sociales desde el año 1920, época en que el Estado comienza a responsabilizarse de ellas, hasta el año 1973, año en que el golpe militar termina con más de cincuenta años de expansión de los servicios sociales. El segundo periodo corresponde al periodo del gobierno militar, donde se impone un modelo liberal que incide en las políticas sociales. Y el tercer periodo, corresponde al periodo de análisis y revisa la evolución de las políticas sociales implementadas por los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, que gobernó el país hasta marzo de 2010.

El capítulo IV se dedica al Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS. Se revisan los principales elementos que intervienen desde su instalación en 1991, analizando su gestión, donde es posible identificar dos periodos: El primero de instalación y fortalecimiento institucional, y el segundo donde se instala el programa Puente. El Puente es la estrategia gubernamental para combatir la pobreza extrema y que significa cambios importantes en la gestión y oferta programática del FOSIS. Finaliza el capítulo con una revisión a la oferta programática del FOSIS durante el periodo en estudio.

El capítulo V, se hace un análisis del proceso de implementación de los programas sociales que realiza el FOSIS en el periodo 1990-2009, entendiendo que este proceso de implementación constituye una parte esencial dentro de la ejecución de una política y de su efectividad. En el análisis se revisa el problema y los objetivos que se adoptan para enfrentarlo. Respecto al proceso de implementación, se revisan para cada línea de programas el qué se hace, cómo se hace, quién lo hace y con qué resultados. Análisis que se basa en evaluaciones realizadas a programas, información que es complementada con las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas a informantes claves por la experiencia que han tenido en la implementación de políticas sociales. El análisis de la implementación de los programas desde el FOSIS, se consideran dos periodos, ya que a mediados del periodo en análisis hay un cambio en la orientación de la política pública,

que tiene incidencia en la oferta programática de la entidad.

Los resultados de los programas de desarrollo económico del primer periodo, son exitosos en las cifras y porque se probaron nuevas metodologías, que luego fueron replicadas. Los beneficiarios reconocen logros con la capacitación, créditos y asistencia técnica. Pero también valoran cambios de mentalidad y desarrollo personal, expresados en la gestión de sus negocios y el acceso a información sobre alternativas de apoyo y financiamiento.

Los resultados de los programas de desarrollo social muestran una experiencia muy positiva en la relación creada con las comunidades de localidades más pobres y aisladas del país. La llegada de profesionales a zonas aisladas y rurales, fue el primer contacto del aparato público a estos territorios, después de 17 años de aislamiento.

El segundo periodo se caracteriza por cambios en la política social, con una estrategia para erradicar la extrema pobreza, con metodologías novedosas, centradas en la familia. Se instala el programa Puente como parte del sistema de protección social Chile Solidario. Este programa fue exitoso en inclusión, porque las familias salieron de la extrema pobreza, y comenzaron a usar los otros programas del Estado, como salud, educación y previsión social. Pero los programas de desarrollo económico y social implementados por FOSIS operan a escala menor porque el programa Puente es prioritario.

INTRODUCCIÓN.

La pobreza constituye un flagelo, por cuanto quienes la padecen no pueden satisfacer sus necesidades básicas, están excluidos de los sistemas de participación social, padecen de estados de desánimo y anomia, y con frecuencia adscriben a sistemas de valores diferentes a los del resto de la sociedad (Altimir, 1979).

Con el fin de enfrentar el problema de la pobreza, los Estados diseñan políticas sociales destinadas a lograr el bienestar social, tratando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con mayor equidad (Titmuss, 1974). Pero suponen más que la asistencia y servicios para cubrir las falencias del mercado, son también una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política. Debido a que el ciudadano no es capaz de satisfacer por si mismo sus necesidades sociales y debido a los cambios que ha sufrido la institución de la familia, las personas ven deteriorarse su calidad de vida (Ortiz, 2007). En un contexto en que una proporción de la población se encuentran en esta situación, el Estado debe diseñar acciones que proporcionen la ayuda para que los sectores carenciados logren bienestar, para lo cual deben incluir objetivos económicos y no económicos y contener alguna medida de redistribución progresiva de la disponibilidad de recursos de los que tienen más, hacia los que tienen menos (Titmuss, 1974).

Una vez que el Estado diseña la política social a seguir, se enfrenta al problema de la implementación, pues nada le asegura que lo planificado se pueda materializar, pues son muchos los factores que van a incidir tanto en la toma de decisiones como en la ejecución. Algunos autores plantean que la implementación tiene vida propia ya que se llevan a cabo en grandes aparatos administrativos, con intereses burocráticos encontrados, que pueden llevar a que lo que recibe el usuario sea muy diferente a lo que se diseñó. Entre los problemas más habituales están las demoras, costos excesivos, fraude, abusos y la captura de grupos que no habían sido considerados inicialmente como beneficiarios (Bardach, 1998). A fin de evitar estas deficiencias, cobra relevancia la atención que debe ponerse a las reglas y a las relaciones que se estructuran entre los diferentes actores involucrados, ya que condicionan sus estrategias (Crozier & Friedberg, 1990).

Por otra parte, también cobra relevancia el análisis de los instrumentos de acción que van a producir los resultados o productos necesarios para generar los cambios que se espera en la vida de las personas. Entre ellos debe prestarse particular atención a la norma jurídica puesto que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que debe realizar cada agente y agencia y deben limitar la discrecionalidad de los funcionarios. Se debe considerar también los servicios de personal, para que no actúen como meros ejecutores de una norma, para que su margen de discrecionalidad lo ocupen con convicción. También debe prestarse atención a los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para el logro de las metas establecidas. Finalmente, no debe dejarse de lado la persuasión que facilita la ejecución de la norma (Pallares, 1988). Otros autores enfatizan el peso de variables ambientales y de entorno que debilitan o refuerzan la implementación y efecto de una política, como son el ciclo político, el ciclo económico, el clima de la opinión pública y las resistencias que se pueden generar (Vallés, 2000).

Considerando el proceso de la implementación de políticas como aquellos procesos que una vez programados deben ejecutarse para lograr ciertos objetivos, resulta central el análisis del aparato administrativo del Estado que realiza esta tarea. En muchas oportunidades, los organismos públicos son creados específicamente para poner en práctica una determinada política. Este es el caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, organismo creado expresamente para llevar a cabo las políticas de superación de la pobreza en Chile. Esto ocurre en un contexto en que el país recupera la democracia tras 16 años de dictadura militar. El nuevo gobierno posee la convicción que mientras más equitativa sea una sociedad, más se reafirma la identidad nacional, se consolida la democracia y se eleva la productividad, lo que ayudaría a reducir las desigualdades (Sunkel & Infante, 2009).

El FOSIS es creado como un servicio público descentralizado y dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, que tiene el objetivo de impulsar planes, programas, proyectos y actividades destinados a resolver problemas de calidad de vida y ayudar a las personas a que desarrollen acciones, capacidades y destrezas que les permitan superar su condición de pobreza. Esta nueva institucionalidad tiene como características centrales el constituir un servicio de carácter permanente en la estructura del Estado y ejercer una acción complementaria de la política social existente (BID, 1998). Este es el foco en que se centra el presente estudio, la nueva institucionalidad

creada para impulsar una política activa de combate contra la pobreza, pues al primer gobierno pos dictadura militar le urge pagar la deuda social heredada, tanto para afianzar el desarrollo económico como para consolidar la democracia. El estudio analiza la política social implementada por FOSIS en dos décadas, a partir de 1990 que asume un gobierno democrático hasta marzo del año 2010 que cambia la línea política de gobierno al asumir un presidente de derecha. Este periodo abarca cuatro administraciones, todas apoyadas por una coalición de partidos de centro izquierda. En este periodo la política social sufre vaivenes debido más que nada a las distintas estrategias que cada gobierno considera más adecuada para la superación de la pobreza.

1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS.

En el contexto antes descrito, el presente estudio se plantea la inquietud acerca de la política social diseñada desde FOSIS para enfrentar la pobreza en Chile. Por ejemplo, ¿la oferta social que se implementa es lo suficientemente variada como para satisfacer aquellas necesidades que no están siendo cubiertas por las otras políticas sociales sectoriales? ¿en qué ámbitos se están cubriendo las necesidades de la población pobre? Por otra parte, se tiene un periodo bastante amplio, que se inicia con todo el peso que significa la herencia de la dictadura, los intentos por redemocratizar la sociedad y pagar la deuda social, hechos que implican una realidad cruzada de tensiones, acuerdos y desacuerdos, que sin duda van a afectar la concepción de desarrollo social, de pobreza y de la forma en que se puede disminuir. Así, surge el interés por conocer ¿cómo se fueron desarrollando las políticas sociales? ¿es posible distinguir tendencias?

El caso de FOSIS en el particular contexto político de Chile, durante el periodo de análisis constituye un campo de interés en orden a sistematizar la experiencia de los fondos de solidaridad implementados en América Latina para la reducción de la pobreza. En cada país, estos fondos implementaron políticas diferentes, inspiradas en distintos lineamientos. En este sentido surge la necesidad de identificar ¿cuáles han sido los modelos teóricos que dan fundamento a la política social desarrollada en Chile?

Al concentrar la atención en la nueva institucionalidad creada para implementar las políticas antipobreza, surge la necesidad de conocer a este organismo ¿cuál es la estructura organizativa de FOSIS? ¿cuál es la dinámica con que opera? ¿cómo se

ejecutan los programas? Estas interrogantes hacen necesario conocer si el proceso de implementación constituye el eje en torno al cual se desarrolla la programación social.

Por otra parte, también se hace necesario conocer los programas, a fin d

e detectar aquellos aspectos que ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados. Tampoco se debe olvidar que FOSIS ejecuta a través de licitaciones, por lo que trabaja con una diversidad de entidades ejecutoras, por lo que surge la preocupación por saber si los sistemas de control son los adecuados para velar porque la implementación se realice de acuerdo a lo diseñado en cada programa.

Referente a la población objetivo y la medición de la pobreza, emerge inmediatamente la interrogante acerca de las metodologías que existen y cuál es la que se usa en Chile. ¿Esta metodología será la adecuada para lograr diagnósticos pormenorizados que permitan diseñar programas pertinentes a las diferentes realidades al interior del país? ¿Qué información se tiene acerca de la población pobre?

Tras la formulación de una serie de preguntas relevantes respecto del objeto de estudio, el análisis a realizar se guía por las siguientes hipótesis:

Hipótesis central:

La intervención del FOSIS da cuenta de las particularidades de la población que atiende llegando con una oferta complementaria a la sectorial.

Hipótesis secundarias:

- 1.- La oferta programática ofrecida por FOSIS mejoran los indicadores sociales mostrando una disminución de la pobreza.
- 2.- Las funciones de control en la implementación de los programas desempeñadas por FOSIS, resultan adecuadas por cuanto se realizan de acuerdo a los diseños y se cumple con los objetivos.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.

En el marco de lo expuesto, el presente estudio se propone los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Conocer la política social desarrollada en Chile por el FOSIS en el periodo 1990-2010.

Objetivos Específicos:

- 1.- Identificar los ciclos que ha seguido la política social implementada para superar la pobreza en el periodo de análisis, caracterizando sus énfasis e ideologías orientadoras.
- 2.- Describir los programas a través de los cuales se ha ejecutado la política pública destinada a la superación de la pobreza, visualizando su pertinencia para que la población usuaria logre cumplir los objetivos planteados.
- 3.- Analizar la implementación de los programas diseñados para la superación de la pobreza, caracterizando el proceso y los controles establecidos para velar que se cumpla con lo diseñado.

3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.

El presente estudio sigue un diseño no experimental, descriptivo, que usa la técnica de estudio de caso, constituido por el organismo del Estado que en Chile tiene a su cargo la implementación de la política social tendiente a la superación de la pobreza, el Fondo de Solidaridad Social, FOSIS. Se eligió el diseño descriptivo por el tipo de información que se podía disponer y por el tipo de objetivos formulados. En primer lugar, como se plantea en el cuerpo del análisis, en Chile no hay una cultura de evaluación de programas, por lo que hay un vacío de información que permita realizar otro tipo de análisis. Por otra parte, la reconstrucción histórica del trabajo del FOSIS no es una tarea realizada, menos aún el trabajo de análisis por periodos, debido a que la información es escasa y dispersa, ya que ni este organismo, ni el Ministerio de Planificación, entidad a la que se encuentra adscrito, poseen una biblioteca que guarde la memoria de lo que ha sido y la labor realizada. Por otra parte, se contaba con la posibilidad de información

procedente de entrevista a testigos claves de lo que ha sido el desempeño del organismo, la que está formada por el testimonio de su experiencia y las opiniones que dicha experiencia les generó, información que contribuye a la particularidad del estudio.

Utilizando la flexibilidad que proporcionan los diseños del estudio de caso, en la presente investigación se utilizan datos primarios y secundarios. Los datos secundarios corresponden a la información oficial contenida en los documentos publicados por organismos del Estado que tocan aspectos referentes a la política social. También se utiliza información procedente de centros de estudios nacionales e internacionales que entregan antecedentes sobre los distintos programas destinados a superar la pobreza en el periodo de análisis.

Por otra parte, la información primaria procede de entrevistas en profundidad realizadas a informantes claves quienes han ocupado cargos estratégicos en los distintos organismos del Estado, o bien han desempeñado actividades relevantes, en algún periodo del intervalo considerado en el estudio, pero que tienen un conocimiento acabado de la política social implementada.

El universo de estudio lo constituyen todos los programas que configuran la política social implementada en Chile por FOSIS entre 1990, año en que se recupera la democracia tras el periodo de dictadura, hasta marzo del año 2010, año en que el gobierno pasa a manos de la derecha política.

La selección de los informantes clave que formaron la muestra se realizó de modo intencionado tratando de que los casos cumplieran con los siguientes criterios de inclusión:

- Haber ocupado un cargo en algún organismo que implementara alguno de los programas de superación de la pobreza.
- O bien ocupar un cargo estratégico que proporcionara una visión global de la política social implementada por los gobiernos de la Concertación.

En total, se realizaron nueve entrevistas a informantes clave, los que en conjunto permitieron contar con las siguientes perspectivas:

- La de una ex ministra del Ministerio de Planificación, que es la entidad en que se ubica FOSIS, Paula Quintana.
- Una integrante del primer Consejo del FOSIS, quién realizó varias evaluaciones publicadas. Cuenta con diversas publicaciones sobre la situación FOSIS y las políticas sociales en Chile, Dagmar Raczynski.
- La Secretaria ejecutiva de Chile Solidario, Encargada del programa Puente, primero desde el FOSIS y después de la Secretaría Ejecutiva del Chile Solidario, Verónica Silva.
- Encargada de Programas de FOSIS, Jelly González.
- Encargado de Microempresas, FOSIS, Jaime González.
- Encargada de programa Entre Todos, FOSIS, Berta Zúñiga.
- Encargado de Adulto Mayor, FOSIS, Hernán Zapata.
- Encargado temas Juventud, FOSIS, José Martínez.
- Encargado de temas rurales, FOSIS, José Oda.

Las entrevistas fueron numeradas de acuerdo al orden en que fueron realizadas, dato que se omite aquí en orden a resguardar el compromiso de confidencialidad de los informantes. De este modo, se publica aquí el cargo que ocupaban en el periodo de estudio, pero luego no se identifica a que persona corresponde cada testimonio presentado, sino que se identifica a qué entrevista corresponde cada fragmento.

Por otra parte, la información secundaria se organizó en torno a los siguientes periodos significativos:

Un primer periodo que va desde el año 1990 en el que se retoma la senda de la democracia, que se había perdido tras el golpe de estado de 1973 y posterior dictadura militar, hasta el año 1994, que corresponde al periodo de creación e instalación del FOSIS.

El segundo periodo desde el año 1995 hasta el año 1999, en que se introducen cambios significativos en la oferta programática que corresponden al paso desde un enfoque

temático a uno territorial, además de la introducción de una nueva modalidad en la asignación de recursos con participación regional (IRAL).

El tercer periodo abarca desde el año 2000 hasta marzo del año 2010 en que asume el gobierno una coalición de partidos de derecha.

Para velar por la calidad del dato, se adoptaron las siguientes medidas de validez y confiabilidad.

Para incrementar la confiabilidad se adoptaron las siguientes medidas: Las entrevistas fueron grabadas por un medio electrónico que permitió recuperar la voz de los informantes y ser transcritas fielmente. Luego los textos transcritos fueron enviados a cada uno de los informantes a fin que las revisaran e indicaran su acuerdo con que el texto correspondía a las opiniones y comentarios que habían realizado en el curso de la entrevista. Los documentos aprobados por sus autores, fueron analizados utilizando el análisis de contenido de datos cualitativos. Se recurrió además a la técnica de triangulación de fuentes, a fin de confrontar la información secundaria existente, en especial, las evaluaciones realizadas, en los periodos considerados en el estudio, respecto de la implementación de los programas del FOSIS, con los testimonios proporcionados por los informantes claves entrevistados para este estudio. Estos testimonios son presentados tal como fueron formulados por su autor, por lo que los fragmentos se presentan entre comillas.

Para resguardar la validez, se usó el criterio de credibilidad de la información. Para ello se clarificaron de antemano los criterios de inclusión en la muestra y luego se buscaron los informantes más calificados que cumplieran con tales requisitos. Ante la eventualidad que dichos informantes hubieran olvidado algunos aspectos debido al tiempo transcurrido desde que ocurrieron los acontecimientos indagados, se amplió la cobertura, aumentando el tamaño de la muestra. De este modo se contó con las perspectivas de seis encargados de áreas diferentes, de este modo se espera que los aspectos olvidados por un informante, fueran recordados por otro.

El presente estudio pretende realizar una contribución práctica en términos de sistematizar la información disponible respecto de la política social diseñada para enfrentar la pobreza, en términos de periodos diferenciales por los lineamientos y objetivos que se persiguen. Sin embargo, el estudio también realiza un aporte a la

construcción teórica de la política social en términos del análisis realizado, el que constituye la materia prima para continuar posteriormente con un análisis más fino sobre las posibilidades efectivas que han proporcionado las experiencias realizadas en las dos décadas de análisis, para lograr sus objetivos de disminución de la pobreza.

4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

El presente estudio analiza la política social implementada en Chile en el periodo 1990-2010, límites marcados por hitos relevantes en la historia del país. En 1990 se inicia un periodo de recuperación de la democracia tras 17 años de dictadura militar, asumiendo el gobierno una coalición de centro izquierda llamada Concertación de Partidos por la Democracia. Tras cuatro administraciones de esta coalición en marzo del año 2010, fecha de cierre del presente análisis, asume un gobierno de derecha.

A pesar de lo acotado del presente estudio, la política social tiene un desarrollo que se remonta a comienzos del siglo XIX. En este periodo, es posible distinguir etapas con características diferentes, correspondientes a las distintas perspectivas ideológicas y también a momentos de desarrollo del Estado.

Un primer momento correspondería al siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX en que el Estado comienza a hacerse cargo de la problemática social desencadenada por la migración campo ciudad e inicios de la industrialización, la que hasta ese momento había sido asumida por organizaciones filantrópicas. En este periodo, en especial en los inicios del siglo XX, comienza a desarrollarse la institucionalidad necesaria para hacer frente a las necesidades básicas de la incipiente clase trabajadora que se estaba generando a causa del proceso industrializador.

Un segundo periodo correspondería al desarrollo del Estado benefactor, es decir un Estado que debía velar por el bien común del conjunto de la sociedad, el que se ubica entre 1930 y mediados del siglo. Este periodo se caracteriza por la institucionalización de políticas sociales sectoriales a fin de canalizar beneficios de carácter universal en salud, vivienda y trabajo.

Un tercer periodo se iniciaría en 1964 con un gobierno llamado de “promoción popular” preocupado por la redistribución del ingreso, para lo cual el principal instrumento es la

política social que trata de mejorar los beneficios de salud, vivienda, trabajo y educación, al proletariado urbano y sectores medios. Hacia 1970 un gobierno de orientación socialista intensifica los programas sociales iniciados en el gobierno anterior, se incrementa el gasto social y con ello la cobertura de las políticas sociales. Sin embargo, el gasto social es mayor que el producto nacional, lo que además de generar fuertes procesos inflacionarios, déficit fiscal y crisis económica, generó una crisis política que polarizó las posiciones, desembocando esto en un golpe de estado en 1973, con lo que se inicia un nuevo ciclo.

El último periodo corresponde al gobierno militar que introduce grandes cambios en el estilo de desarrollo, cambios en la concepción del Estado y en las políticas sociales. El Estado cambia desde un modelo centralizado a un modelo subsidiario que propone reducir su tamaño y descentralizar la provisión de servicios traspasándolos al sector privado. Y la política social muta desde un modelo universalista a otro que focaliza a los sectores más pobres. Con el fin de lograr el equilibrio fiscal y reducir la inflación, se adoptan medidas estructurales que liberalizan los mercados, privatizan la actividad económica y disminuyen el gasto público.

La fórmula neoliberal trata de alcanzar la estabilización macroeconómica, el ajuste estructural y el crecimiento económico como medio para superar, en el mediano y largo plazo, la pobreza y lograr el desarrollo social. El costo social generado por las medidas neoliberales se enfrentó con programas temporales de tipo asistencial, focalizados sólo en los hogares más carenciados, para lo cual se generan instrumentos de medición para la mejor asignación de beneficios (Ficha CAS), evitando filtraciones. El resto de la población debe acceder a los servicios de educación, salud y vivienda a través del mercado.

En los 80s se adoptan reformas estructurales que consolidan el sistema neoliberal. Por ejemplo, el sistema previsional se cambia desde un modelo de reparto a otro de capitalización individual. También se reforma la salud creando un sistema de salud previsional separado de la seguridad social, y un sistema opcional consistente en un esquema de seguros administrado por entidades privadas para proporcionar las prestaciones de salud, las que se financian totalmente con las cotizaciones obligatorias de trabajadores y pensionados.

En el área educacional también se realizan reformas en la enseñanza básica y media, introduciéndose un sistema de financiamiento público basado en una subvención por alumno matriculado y se incentiva la participación del sector privado tanto en el financiamiento como en la prestación de servicios.

En el sector vivienda el Estado deja de financiar la construcción de viviendas sociales, siendo el sector privado el que decide acerca del diseño, localización, estándares y costos, volumen y financiamiento de las soluciones habitacionales para los diferentes estratos sociales.

Las drásticas medidas adoptadas desencadenan una gran crisis económica reduciéndose en producto interno lo que implicó adoptar nuevas reducciones del gasto público, en especial, del gasto social, lo que junto a un aumento de la focalización en la extrema pobreza, deterioró la calidad de los servicios, en especial de salud y educación.

5. CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DEL ESTUDIO.

En el año 1990, Chile recupera la democracia y se mantienen las reformas neoliberales, pero se incrementa el gasto social a fin de enfrentar los altos niveles de pobreza con que el nuevo gobierno recibe el país. Sin embargo, existen fuertes presiones por manejar la economía de forma responsable y estabilizar la democracia, lo que lleva a que la superación de la pobreza se enfrente gradualmente, en un proceso en el que se pueden distinguir a lo menos dos etapas en el manejo de la política social.

Una primera etapa que va de 1990 hasta el 2000, en que se enfatiza la equidad, gobernabilidad y desarrollo en democracia y el segundo entre el año 2000 y marzo del año 2010, más interesado en desarrollar políticas de igualdad y de protección de derechos.

A) Primer periodo: 1990-2000.

Entre 1990 y el año 2000 la estrategia de desarrollo enfatizó el “crecimiento con equidad” tratando de combinar crecimiento económico con desarrollo social manteniendo la estabilidad política. Se está consciente que el solo crecimiento

económico no resuelve los problemas de pobreza y exclusión. Esto se debería a que los trabajadores poseen competencias insuficientes para insertarse adecuadamente en el mercado de trabajo. Por este motivo, la política social es considerada como la clave para mejorar el crecimiento potencial del país por lo que se debe invertir en la gente, al mismo tiempo que una válvula de escape para las tensiones sociales ocasionadas por la pobreza y exclusión, las que podían amenazar la estabilidad democrática.

A fin de fortalecer la política social se crea una nueva institucionalidad con el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y el Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS), este último como la entidad encargada del desarrollo e implementación de los programas destinados a la superación de la pobreza de quienes quedaban al margen de las políticas sectoriales tradicionales.

En este periodo (1990-2000), si bien se mantienen las reformas neoliberales realizadas durante la dictadura, el Estado asume un rol más activo en la promoción del desarrollo social, para lo cual se aumenta el gasto social y se diseña una política social tendiente a pagar lo que se denomina la “deuda social” para hacer referencia a la pobreza y carencias que se habían acumulado con las reformas implementadas por el gobierno militar. El nuevo enfoque de la política social se basa en la inversión en capital humano, por lo que trata de proporcionar los medios para que las personas vulnerables, a través de su propio esfuerzo superen la situación. Para ello se apoya la capacitación, organización, participación social y actividades productivas en pequeña escala. La implementación de estos programas en el territorio se externaliza hacia las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Por otra parte, se comienza a dar tribuna a los nuevos actores sociales, como los jóvenes, las mujeres y los pueblos indígenas.

En el contexto mencionado, la nueva institucionalidad llamada FOSIS, asume un rol complementario al de la política sectorial, pues debe financiar programas innovadores para llegar a aquellos grupos vulnerables que por diversas razones no tienen acceso a los programas regulares del Estado. El financiamiento de los proyectos se adjudica mediante concursos públicos para apoyar la microempresa urbana, la economía campesina, la organización social y generar oportunidades y capacidades en las personas, familias y comunidades pobres. Se trata de desarrollar competencias que permitan obtener ingresos y llegar a sostenerse en base al trabajo personal y al esfuerzo colectivo, mejorando así su calidad de vida. Toda esta política social se implementó

bajo estrictas medidas de disciplina fiscal en la que todo gasto debía contar con recursos, a lo que ayudó el crecimiento económico, el precio excepcionalmente alto del cobre y la recaudación adicional que generó la reforma tributaria destinada justamente a financiar la política social.

En la primera década de los gobiernos democráticos de la Concertación, el esfuerzo se concentró en avanzar en desarrollo social, debido a los altos niveles de pobreza con que se había recibido el país. Los indicadores macroeconómicos del periodo muestran resultados bastante exitosos en términos del ingreso per cápita que se había triplicado y la pobreza que había decrecido significativamente. También disminuyó la mortalidad infantil, se puso fin a la desnutrición infantil y aumentó la esperanza de vida, al mismo tiempo que se lograron importantes incrementos en la tasa neta de matrícula tanto en la educación básica como media.

B) Segundo periodo: 2000-2010.

En el periodo correspondiente a la segunda década de los gobiernos de la coalición concertacionista (2000-2010), se introducen cambios en la política social la que se va a orientar por el principio de derechos sociales garantizados por lo que se trata de establecer un sistema de protección social que garantice el acceso a los servicios indispensables para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad como el desempleo, la enfermedad, la discapacidad o la vejez, resguardando la dignidad humana. En esta perspectiva se ve a la persona como “sujetos de derechos”, lo que corresponde a una democratización más consolidada que permite a un ciudadano más activo y consciente de sus derechos, el que está dispuesto a exigirlos. Por otra parte, el crecimiento económico da origen a una nueva pobreza con mayor acceso a la educación, a la vivienda y servicios sociales, que se agudiza cíclicamente con lo que las familias entran y salen de la pobreza varias veces a lo largo del ciclo de vida. Otro aspecto que incide en la movilidad de la pobreza lo constituyen los bajos ingresos y el empleo precario, mostrando que existe una población vulnerable, que enfrenta el riesgo de caer en la pobreza, para quienes las políticas focalizadas no les llegan, por lo que se requiere de políticas de protección para la vulnerabilidad que sufren.

En este segundo periodo de los gobiernos de la Concertación, la política social se basa en la provisión de derechos garantizados para lo cual se propone la organización de una red de protección social. Las principales políticas del periodo son: Chile Solidario, reforma a la salud y el Plan de AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas) y el seguro a la cesantía.

Chile Solidario, la principal política para enfrentar la extrema pobreza, trata de cubrir los diferentes frentes en que ésta se expresa. Para ello, se propone organizar los programas sociales en una red de prestaciones de los servicios requeridos por la población usuaria, es decir, los pobres que participan del programa.

La reforma de salud que propone garantizar el derecho para acceder a ella, con la Ley AUGE. El sistema selecciona un conjunto de patologías y entrega garantías de oportunidad de la prestación, además entrega garantías de protección financiera fijando un monto máximo a desembolsar por una familia.

Se crea un seguro de desempleo, pues no se contaba con este tipo de protección de los ingresos ante la pérdida del empleo, complementando la indemnización de un mes por año de servicio en caso de despido, que era el instrumento existente.

El año 2008 se crea el Sistema de Pensiones Solidarias que otorga una Pensión Básica Solidaria (PBS) a para adultos mayores y personas con discapacidad pertenecientes al 60% más pobre de la población. Además se otorga un Aporte Previsional Solidario (APS) a aquellos afiliados del sistema previsional cuyas pensiones no alcancen a un mínimo definido y que pertenezcan a familias vulnerables.

Por otra parte, también se introdujeron cambios en educación, en el año 2008 se crea la Subvención Escolar Preferencial (SEP) que entrega una subvención mayor a los establecimientos que reciban alumnos prioritarios (niños pertenecientes al 40% de las familias de menor nivel socioeconómico).

El año 2006 se reforma a la política de infancia con la creación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (ChCC), orientada a promover la igualdad de oportunidades de los infantes entre cero y cuatro años.

La política social implementada en el periodo 2000-2010 se ha caracterizado por centrarse en la igualdad de acceso a servicios y protección de derechos, ampliándose

notoriamente la provisión de servicios de salud, educación, previsión, cuidado infantil y educación pre-escolar. Esta política ha resultado exitosa pues logró mejorar los indicadores demográficos de mortalidad, morbilidad y esperanza de vida. También se logra mejorar los indicadores sociales, el ingreso per cápita y las tasas de matrícula en todos los niveles de educación. Si se consideran los logros en términos del IDH, Chile muestra un alza constante de este indicador en las dos décadas que abarca este análisis.

Si bien importantes sectores logran superar sus condiciones de pobreza y marginalidad, aún prevalecen problemas de equidad debido a la desigual distribución del ingreso y discriminaciones: de género, edad, étnicas y territoriales. Debido a esta problemática social que permanece, se hace necesario diseñar políticas sociales más adecuadas para su disminución. Esta tarea requiere de un análisis detallado de lo realizado hasta el momento, tarea que se torna particularmente necesaria en un contexto social y político cambiante que ha llevado a la política social por distintos caminos y adoptando diferentes medidas, en distintos periodos.

6. ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO.

El trabajo se compone de cinco partes. El capítulo I es de carácter teórico donde se revisan las teorías sobre políticas públicas y políticas sociales. El capítulo II hace una revisión conceptual de la pobreza y su medición en Chile. El capítulo III revisa la evolución de las políticas sociales en Chile. Y la cuarta parte se refiere al FOSIS, el capítulo IV hace un análisis de la organización de la entidad y de su evolución y en el capítulo V se realiza el análisis del proceso de implementación de los programas.

El capítulo uno es una aproximación a los temas de políticas públicas y sociales. La primera parte de este capítulo, resume las teorías sobre las políticas públicas deteniéndose dentro del ciclo de su desarrollo en el proceso de la implementación, con los modelos analíticos. Desde las políticas públicas se hace referencia a un tipo de políticas públicas, como son las políticas sociales.

A continuación se realiza una revisión de los enfoques teóricos que respaldan las políticas sociales, enfoques que dan cuenta de la evolución que ha tenido el tema social en las últimas décadas. En un principio se trataba de superar las necesidades básicas, proceso que va evolucionando hasta el enfoque del desarrollo humano, después se pone

en boga el capital social, desde donde se evoluciona a la protección social. Luego se desarrolla el manejo social del riesgo para llegar al final de la década con el enfoque de los derechos el que domina el discurso.

La parte final analiza la focalización, concepto que ha estado presente en el desarrollo de las políticas sociales en Chile, y se realiza una revisión de los instrumentos de focalización que se han utilizado.

En el capítulo dos se aborda el tema de la pobreza, entendiendo que ésta es un aspecto clave en el proceso de desarrollo de los países, en este capítulo se hace una revisión de los conceptos y enfoques que se han desarrollado en torno a la pobreza. Se revisan conceptos de diferentes autores, deteniéndose en el enfoque de las capacidades que propone Sen y en la exclusión.

Es necesario saber cuántos son los pobres, por lo que se hace una revisión de los métodos utilizados para medir la pobreza, centrándose en la pobreza absoluta, método que tiene muchas limitaciones, sin embargo es el método empleado en Chile y en casi todos los países de América Latina. Se complementa el análisis con el método de las necesidades básicas insatisfechas y de la pobreza humana, el que da cuenta de las carencias de oportunidades de las personas y que se vincula al desarrollo humano, entendido éste como un proceso de ampliación de las opciones de la gente a través del aumento de sus funciones y capacidades.

En la segunda parte se presenta la metodología de medición de la pobreza utilizada en Chile, y los problemas que esta presenta. Complementados con la Encuesta CASEN, que junto con entregar la información de ingreso de las personas y hogares para la medición de la pobreza, permite caracterizar la situación socioeconómica de los hogares y datos de población. Junto a ello, esta encuesta permite cuantificar el aporte que significa para los hogares los programas sociales de educación, salud y subsidios monetarios.

Se finaliza el capítulo con un análisis de la situación de la pobreza en Chile, se revisa la evolución que han presentado tanto la pobreza como la pobreza extrema, el efecto del crecimiento económico en esta reducción. La situación de pobreza que afecta a las familias cambia en el tiempo y las familias transitan desde y hacia la pobreza, finaliza el análisis entregando información de este tránsito en diez años (se dispone de mediciones

para los años 1996-2000-2006), lo que permiten identificar un núcleo de pobreza dura, y los vulnerables.

El capítulo III se dedica a las políticas sociales. El año 90 cuando el país retorna a la democracia la política social se basa en criterios neoliberales adoptados a principios de los ochenta por el régimen militar. Pero se hace necesario conocer la evolución que tuvieron éstas desde sus inicios, a principios del siglo XX.

Este análisis considera en una primera parte el proceso de inicio y desarrollo de las políticas sociales desde la década del 20, cuando el Estado comienza a responsabilizarse en materia de políticas sociales, hasta el año 73 año en que el golpe militar termina con cinco décadas de expansión de los servicios sociales. El segundo periodo, corresponde a la época del gobierno militar, en que impone el modelo liberal, lo que incide en las políticas sociales. Se comienza a focalizar en los sectores pobres, enfatizando el principio de subsidiariedad del Estado. El tercer periodo revisa las política sociales implementadas por los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia que gobernó el país hasta el año 2010.

En el capítulo IV, es interesante conocer el contexto político social que imperaba en el país cuando se decide la creación del FOSIS, porque es precisamente este elemento que le va a imprimir cierto sello a su gestión. Se revisan los principales elementos que intervienen en la instalación, su estructura organizacional, beneficiarios, estrategia de implementación y financiamiento. A continuación se realiza un análisis de la gestión, en el que es posible identificar dos periodos, el primero de instalación de FOSIS y producto de un proceso de fortalecimiento institucional se incorporan modificaciones a la gestión a fin de mejorar sus resultados.

En el segundo periodo, se instala el programa Puente estrategia gubernamental para combatir la extrema pobreza, que asume a la familia como unidad de intervención. Esto significó cambios importantes en la gestión del FOSIS y adecuación de su oferta programática a las necesidades de las familias Puente. Finaliza el capítulo con una revisión de la oferta programática del FOSIS, la que se agrupa en las dos grandes líneas de intervención: programas de desarrollo económico y de desarrollo social.

El último capítulo se refiere a la implementación. El proceso de implementación constituye un aspecto esencial en el ciclo de las políticas públicas y en su efectividad

por lo que se analiza el proceso de implementación de los programas sociales que el FOSIS realiza en el periodo 1990-2009. En este análisis se consideran aquellos factores relevantes según los autores que han trabajado el tema. En el análisis se revisa el problema que aqueja a la población objetivo y los objetivos que se plantean para enfrentarlo. Respecto al proceso de implementación, se revisan para cada línea de programas lo que éste ofrece a los beneficiarios, identificando los actores que intervienen en la ejecución, la estrategia de intervención y los resultados. El análisis se basa en la bibliografía que da cuenta de este proceso, formada principalmente por las evaluaciones realizadas al programa durante el periodo de análisis, complementada con las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas a informantes claves por la experiencia que han tenido en la implementación de políticas sociales.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL: POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO DISCIPLINA.

Las políticas públicas surgen como disciplina en los años 50 en los Estado Unidos, en el marco de la reflexión sobre la capacidad del Estado para dar una respuesta efectiva a las crecientes demandas sociales del Estado de Bienestar, con los trabajos de Harold Laswell, James Anderson y Charles Jones.

No existe una definición única de políticas públicas, algunos autores ponen el énfasis en la finalidad de la decisión, en la dimensión del poder, o si se orientan a alterar el estado de las cosas, o bien, centran la atención en la decisión que hace surgir una política pública. Aun cuando las diferentes definiciones tienen en común considerarlas como las acciones o inacciones del Estado para solucionar problemas públicos. El concepto de política (*policy*) Aguilar lo define como “comportamiento propositivo, intencional, planeado, no reactivo casual. Se pone en movimiento con el objetivo de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: una acción con sentido” (Aguilar, 2006, pág. 24) En tanto lo público (*public*) se refiere al espacio colectivo donde se discuten los aspectos que influyen a la vida de la sociedad.

Laswell en su libro *The Policy Sciences* en 1951, define el concepto de las ciencias políticas, pero no existe una definición de política pública. Se puede concluir que la política pública es un acto del gobierno, estructurado por equipos multidisciplinarios orientados a resolver problemas sociales.

Dye plantea que la política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer (Dye, 2002), regulan conflictos en la sociedad, distribuyen servicios y recompensas a los miembros, obteniendo el financiamiento de la misma sociedad. De esta forma, las políticas pueden recaudar impuestos, organizar burocracias, distribuir servicios y regular conductas. Esta perspectiva también es seguida por Howlett y Ramesh, quienes plantean que las políticas públicas son el resultado de las decisiones del gobierno, que pueden buscar alterar o mantener el *status quo* (Howlett & Ramesh, 2008).

Meny y Thoenig enfatizan la dimensión del poder, señalando que, el resultado de la acción de alguien investido de poder político y de legitimidad gubernamental, es política pública. A éstas se les atribuyen las siguientes características: contenido (los recursos se movilizan para generar resultados o productos), un programa donde se articulan los actos en torno a uno o algunos ejes específicos; una orientación normativa tendiente a objetivos específicos, intereses y valores; un factor de coerción que procede de la autoridad de la está investido, y por ello el acto público se impone; y una competencia social, cuyos actos y disposiciones afectan la situación, intereses o comportamientos de los administrados (Meny & Thoenig, 1991).

Lahera, siguiendo la línea antes descrita, plantea que el concepto de política pública corresponde, al programa de acción de una autoridad pública investida de poder y legitimidad. Establece que una política pública puede definirse como los campos de acción en relación a un objetivo público, desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado. Lahera destaca los siguientes aspectos de la política pública: una acción, un objetivo público, contenidos y orientaciones, desarrolladas por un colectivo, y que dispone de mecanismos y definiciones institucionales para aplicarla (Lahera, 2002).

En opinión de Sojo (2006), una política pública es toda acción de gobierno encaminada a atender y resolver un problema relativo al interés público. Es una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades o propósitos (Sojo, 2006).

En la línea de los fines de la decisión, Subirats y otros coautores, definen una política pública como el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por diversos actores con el objeto de resolver un problema definido políticamente como público. Estos autores incorporan dos aspectos: por un lado que el conjunto de acciones debe ser coherente y que el problema debe ser colectivo (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012).

Para Jenkins (en Parson, 2007) la política pública es un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por una persona o un grupo, en relación a la selección de metas y medios para lograrlo en una situación específica; y las decisiones están en el ámbito de autoridad de quien toma la decisión (Parson, 2007).

A) Análisis de políticas públicas.

Metodológicamente las políticas públicas pueden ser analizadas con diferentes herramientas, y su análisis se ha desarrollado de acuerdo a diferentes orientaciones y aproximaciones conceptuales. Se utilizan métodos cuantitativos que permiten generar información tanto para los tomadores de decisión como para investigadores y académicos (Yang, 2007). Por otra parte, las metodologías cualitativas permiten analizar aspectos específicos de diferentes políticas en contextos diferentes. Considerando las particularidades de las políticas adoptadas para solucionar problemas públicos, una forma de investigación que se ha extendido es el estudio de caso (Borges 1995). Pero el enfoque más utilizado para el estudio de las políticas públicas, es el modelo del ciclo de las políticas públicas, en el que se identifica una parte de diseño, una de implementación y una evaluación (Sabatier, 2014).

El análisis del diseño se centra en la selección de una determinada política. En la implementación, el foco está en la gestión o aplicación de ésta, y, con la evaluación, se dispone de información de la puesta en marcha para la toma de decisiones, referida a la mantención o el rediseño de la política. Estas etapas han tenido diferentes niveles de desarrollo. Los primeros estudios se centraron en el diseño de políticas en el marco del proceso de toma de decisiones (Pressman & Wildasky, 1984). Posteriormente se comienza a estudiar la implementación como un proceso separado del diseño (Pressman & Wildasky, 1984); (Mazmanian & Sabatier, 1989), con estudios que estuvieron centrados en el modelo *Top-down*. Con posterioridad, se incorporó el estudio de la evaluación (Fischer, 1995), siendo el menos desarrollado.

Para Laswell, el análisis de las políticas públicas debe centrarse en la solución de los problemas sociales relevantes. Plantea que el estudio de las políticas públicas debe cubrir tres atributos: i) contextualizar, ya que las decisiones forman parte de un proceso social mayor; ii) no dejar de lado la orientación hacia problemas, por la propensión al esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas; y iii) la diversidad; para estudiar y comprender las políticas públicas se requieren métodos múltiples y diversos (Laswell, 1996).

En tanto Pallares (1988, pág. 142), ante la variedad de acepciones, define las políticas públicas, siguiendo la definición genérica de Peters de 1982, como “el conjunto de

actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Definición que se complementa con tres consideraciones: i) Las políticas públicas se constituyen a partir de un conjunto de decisiones tomadas en forma racional en un proceso temporal; ii) Una política puede ser lo que no se está haciendo, sea por decisión de no actuar o errores involuntarios, bloqueos políticos, o no considerar la posibilidad de decidir; iii) Para que la política sea considerada pública, debe haber sido generada en el marco de procedimientos institucionales y organizaciones gubernamentales.

Dye (2002) plantea que el análisis de las políticas públicas, permite disponer de una descripción de la situación que está siendo abordada por una política pública, identificando el problema, tipo de política pública, marcos conceptuales, enfoques, contenidos, población, resultados y recursos. Además, permite establecer correspondencia entre el problema y política, entregando elementos de juicio, que permitan comprobar si la política que se implementa es la adecuada al problema identificado. Este análisis puede incluir los recursos asignados en la implementación. El análisis puede incluir también los resultados, previstos y no, que logra la política analizada, incluyendo la efectividad, eficacia y eficiencia, y si los servicios o bienes llegan a la población objetivo. El análisis considera la implementación, si no se logran las metas, y la correspondencia entre el diseño y el problema (Dye, 2002).

Dunn señala que el campo de las políticas públicas, su análisis constituye una disciplina profesional orientada a la solución de problemas, para lo cual utiliza teorías, métodos y conocimientos producidos por las disciplinas científicas, en especial de las ciencias sociales y otros aportes (Dunn, 2004).

Basado en el análisis de las políticas públicas, Jones identifica diferentes etapas: percepción, definición, organización, representación, formulación, legitimación, aplicación, reacción, evaluación y resolución o terminación (Jones, 1970). El modelo original de Jones es complejo, pero se ha simplificado en las fases de: agenda, discusión o formulación, decisión, implementación y evaluación.

El enfoque de las políticas públicas ha sido adoptado por los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional

(FMI) y el Banco Mundial (BM). A través de recomendaciones de políticas tendientes a la implantación y consolidación del modelo de libre mercado en América Latina, y del diseño y evaluación de políticas públicas específicas. El enfoque de políticas públicas en Latinoamérica, está ligado a cierto modelo de desarrollo con manejo estable de los recursos a nivel macroeconómico y microeconómico. De esta forma, este enfoque, bajo el mismo paradigma económico, permite discutir a nivel global, acciones de los estados, crisis económicas, déficit fiscal, reformas de educación y salud (Dávila & Soto, 2011).

B) El proceso de políticas públicas.

Aunque diversos autores han planteado ciertas etapas en el desarrollo de las políticas públicas, no existe consenso sobre las fases del proceso. Así se tiene que Laswell (1956, en Parson 2007), distingue siete etapas en proceso de las políticas públicas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, impacto, y evaluación. Rose (1973, en Parson 2007), por su parte, identifica doce etapas en este proceso: reconocimiento público de la necesidad de contar con una política pública, el establecimiento de las problemáticas en la agenda de la controversia pública, la presentación de las demandas, la acción de gobierno, recursos y limitaciones, decisiones de políticas públicas determinadas por la elección gubernamental, la elección en su propio contexto, implementación, resultados, evaluación de las políticas públicas y retroalimentación. A su vez Jenking (1978, en Parson 2007), identifica siete etapas: Iniciación, información, consideración, decisión, implementación, evaluación y terminación (Parson, 2007).

Parson plantea que si bien el análisis de las políticas públicas y la toma racional de decisiones, presenta una creciente incomodidad, el ciclo de las políticas sigue estando vigente. Este autor define siete etapas: 1) problema, 2) definición del problema, 3) identificación de respuestas/soluciones alternativas, 4) evaluación de opciones, 5) selección de opciones, 6) implementación y 7) evaluación (Parson, 2007).

En tanto Jones (1970), plantea que el proceso de las políticas públicas no es estático, los problemas que la gente percibe como necesarios, constituyen los problemas, y se transforman en demandas. Estas demandas son juzgadas por quienes tienen autoridad para tomar decisiones, y son llevadas a la práctica, lo que afecta a su vez a los problemas, y algunas personas reaccionan emergiendo nuevas demandas, y así se repite

el ciclo. En dicho ciclo se distinguen cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Jones, 1970).

En tanto Vallés plantea cuatro fases: iniciación, elaboración, implantación y evaluación y sucesión de la política (Vallés, 2000).

Si bien no hay consenso en el número de etapas, todos los autores identifican una etapa correspondiente a la implementación (la que hace referencia al proceso de llevarse a efecto, a la aplicación, a la puesta en práctica), entendida como, “la movilización de recursos para la puesta en marcha de un programa u orientación normativa” (Meny & Thoenig, 1991, pág. 90).

Pressman y Wildaski definen la implementación de las políticas como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones que se emprenden para lograrlos (Pressman & Wildasky, 1984).

C) La implementación de políticas públicas.

Se denomina implementación, ejecución o puesta en marcha de las políticas públicas, al proceso entre la decisión y los resultados obtenidos. En este proceso se desarrollan acciones, intervienen diversos actores, se aplican instrumentos, se ocupan recursos y se desarrolla lo establecido en la definición de política. El resultado de este proceso son servicios o bienes que resuelven o disminuyen problemas públicos, con apego a principios, valores y procedimientos institucionales. Los problemas públicos expresan las necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos.

Pressman y Wildaski (1977, citado por Subirats 1994) definen la implementación como, el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones realizadas para lograrlos. Meny y Thoenig (1991, pág. 158) sostienen que la implementación es “aplicar un programa de acción a un problema planteado”. Subirats (1994), considera que lo importante de la implementación, es poder individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas y políticas de resultados.

El proceso de implementación no asegura que lo planificado se pueda materializar, ya que la planificación no siempre dispone de todos los factores que van a incidir al momento de la ejecución y la toma de decisiones. Al respecto, Bardach plantea que el proceso de implementación tiene vida propia, que se llevan a cabo en grandes sistemas administrativos, y los intereses burocráticos los distorsionan, lo que puede llevar a que en la práctica, las políticas puedan diferir sustancialmente de las diseñadas (Bardach, 1998). El autor plantea la necesidad que las políticas sean lo suficientemente sólidas, para que a pesar del proceso de implementación, se obtengan resultados satisfactorios. Entre los resultados adversos de la implementación señala: las demoras, la captura de beneficios de parte de grupos de ciudadanos que no habían sido considerados como beneficiarios, costos excesivos, fraude, abusos que minan el apoyo político y comprometen a los partidarios de la política.

Otro aspecto a considerar en el análisis, son los diferentes ámbitos de gobierno, las diferentes instituciones u órganos que intervienen en este proceso, además de los grupos de afectados y ejecutores que están inmersos en el proceso de implementación, cuya colaboración o consentimiento es necesaria para el logro de los objetivos. Es relevante la caracterización de la implementación, como procesos inter organizacionales y de la negociación entre actores, referido a las relaciones de poder en las organizaciones. En este sentido, Crozier y Friedberg declaran que “no [se] puede estudiar un campo de acción en lo abstracto ni a partir de cualquier racionalidad a priori...se trata de descubrir cada vez, de una manera necesaria e ineluctablemente contingente, la naturaleza y las reglas de los juegos que estructuran las relaciones entre los actores involucrados y que, por ende, condicionan sus estrategias, y remontarnos después a los modos de regulación mediante los cuales se articulan estos juegos entre si y se mantienen en operación en un sistema de acción” (Crozier & Friedberg, 1990, pág. 368).

En tanto, Pallares sostiene que los instrumentos de acción de las políticas públicas, a través de los cuales se obtienen productos o resultados, que van a producir cambios en las vidas de los ciudadanos, son: i) las normas jurídicas, pues los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas y limitan la discrecionalidad en la actuación de los funcionarios; ii) servicios de personal que participan en la política, los que no son meros ejecutores de una normas, sino que según su nivel de responsabilidad tienen margen de discrecionalidad; iii) los recursos materiales y financieros necesarios para la implementación, y iv) la persuasión, que

facilita la ejecución de las normas jurídicas al convencer a los afectados por las mismas (Pallares, 1988).

Vallés propone tres factores que deben considerarse en el análisis de la implementación: la provisión de recursos, los diferentes operadores que intervienen y el tipo de relaciones que mantienen entre sí, y las variables de entorno o ambientales que refuerzan o debilitan la realización de la política en cuestión, considerando entre ellas, el ciclo político, el ciclo económico, el clima de la opinión pública, la carga de cambio que incluye la política pública, y las resistencias que puede provocar (Vallés, 2000).

Subirats, entiende la implementación como, “el conjunto de procesos, que tras la fase de programación, tiende a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012, pág. 179), no incluyendo la creación reglamentaria.

Por otra parte, las políticas públicas se implementan a través del aparato administrativo del Estado. En un contexto institucional, las políticas públicas son implementadas por organismos públicos, muchas veces creados específicamente para poner en práctica una determinada política pública. Este es el caso del FOSIS, en Chile, organismo que fue creado para llevar a cabo políticas que permitieran superar la pobreza. De este modo, la administración pública resulta clave en la implementación de las políticas al consistir en una pirámide organizada, jerarquizada y centralizada, en la que la orden de una autoridad, es suficiente para que sean obedecidas, y así, progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. Los funcionarios deben comportarse satisfaciendo el interés general, con neutralidad política y profesionalismo.

Los organismos públicos son los encargados de traducir en acción las instrucciones que reciben de los políticos respecto de las tareas que se deben ejecutar. Las políticas públicas representan el mandato político que reciben los directivos públicos. De este modo, estos organismos crean valor público cuando implementan las políticas públicas, a través de la entrega de bienes y servicios que son valorados por los ciudadanos. Este valor público da cuenta del resultado de la acción del Estado, que concluye en la satisfacción de aspiraciones de ciudadanos. Moore plantea que para que haya valor público, los resultados que se obtienen de la intervención del Estado, deben ser superiores a los costos de haber producido privadamente los mismos resultados (Moore,

1998). Entonces para que las organizaciones públicas creen valor público deben traducir el mandato en acciones que busquen la satisfacción de las necesidades, demandas o aspiraciones de la ciudadanía; y demostrar que los productos, logran satisfacer estas necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos.

Los déficit de la implementación surgen en investigaciones que comparan los productos y los efectos reales de una política pública, que pueden corresponder a productos/*outputs* o bien de los impactos/*outcomes* que genera, y los elementos sustantivos previstos en el programa de actuación administrativo¹. Subirats y colaboradores plantean que los análisis de implementación se alejan de la perspectiva de juristas que consideraban la implementación como una función ejecutiva, casi automática (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012).

Desde la ciencia política se ha criticado la investigación clásica en el ámbito de la implementación, debido a que se sobreestiman las políticas públicas a cambio de subestimar lo político, es decir las luchas de poder y las características más globales del desarrollo de sociedades postindustriales.

Esta tesis indaga sobre el proceso de implementación de las políticas de superación de la pobreza que se han llevado a cabo en Chile, entendiendo que la implementación es la fase clave, en la cual la política se materializa o se pone en práctica. Para este análisis se presenta el caso del FOSIS, institución creada expresamente para implementar programas destinados a la población pobre. Los elementos a considerar en la fase de implementación serían: a) Problema para el cual se genera el programa, b) Respuesta al problema, c) Análisis de la implementación, d) Normas, e) Orientaciones de la intervención, f) Relación del programa con grupos afectados, g) Relación con la institucionalidad, h) Procedimientos de ejecución, i) Recursos con que cuenta el programa, j) Resultados obtenidos.

¹ El autor describe el programa de actuación político-administrativo, (PPA), como aquel que contiene las normas y actos reglamentarios que los parlamentos, gobiernos, organismos a cargo de la implementación, consideran necesarios para la aplicación de una política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012). Este PPA define en términos jurídicos el mandato político que legisladores formulan para dar respuesta a un problema público. Contiene los objetivos a alcanzar, la definición de los grupos objetivos y su papel en la realización de la política pública, los medios disponibles y los principios de la organización administrativa para la implementación de la política pública, así como, los derechos y obligaciones impuestos al grupo objetivo. Los PPA comprenden cinco elementos complementarios, tres de los cuales tienen carácter sustantivo- objetivos, elementos evaluativos y elementos operativos- y dos un carácter institucional – acuerdo de actuación político administrativo y elementos procedimentales.

D) Modelos analíticos de implementación.

A partir de la década de 1970 se pone atención en la implementación como una etapa del ciclo de las políticas públicas, para dar respuesta a la pregunta acerca de por qué las políticas públicas fallan. El análisis de la implementación se centró en los modelos arriba abajo y abajo arriba, pero posteriormente, se han ido agregando nuevos modelos al análisis.

a) Enfoque de arriba hacia abajo, *top-down*.

Este enfoque separa la etapa de formulación de la política de la etapa de implementación la que se ejecuta a través de estructuras administrativas y con determinados procedimientos. La implementación es un proceso que se desarrolla de arriba hacia abajo, en el cual las autoridades políticas deciden la política pública e imparten las instrucciones, para que la administración pública las implemente.

La operacionalización de la formulación de una política, transforma los objetivos en metas operacionales, y las metas en acciones, utilizando medios y asignándoles recursos, lo que genera cierta racionalidad y se alcanzan ciertos resultados que producen un determinado impacto, que es posible conocer.

Este modelo asume que quien decide, asigna al ejecutor una tarea basada en criterios técnicos, de legalidad e impersonales, con un conjunto de actividades específicas, de procedimientos operacionales y actividades explícitamente detalladas. El ejecutor desarrolla estas actividades conforme a las indicaciones y objetivos dados por la autoridad (Meny & Thoenig, 1991).

El problema de la implementación, en opinión de Mazmanian y Sabatier (citado en Ballart y Ramio, 2000), se presenta cuando las acciones de las administraciones sobre el terreno, no coinciden con los objetivos establecido al momento de tomar la decisión de financiar una determinada política. Estos autores plantean que la preocupación principal es identificar y controlar aquellos factores que pueden poner en riesgo el éxito de la implementación, tales como: formular objetivos claros y coherentes, minimizar el número de actores que intervienen en la implementación, delegar la gestión a una

administración que participe de su filosofía y crea en los objetivos de la misma y limitar los cambios (Ballart & Ramio, 2000).

Ballart y Ramio presentan algunos cuestionamientos que se han realizado a este modelo: no considera lo ocurrido con anterioridad a la decisión de una determinada política, lo que tiene importancia para conocer la intensidad de la demanda y el consenso entre los actores; se considera la implementación como un simple proceso administrativo, no viendo aspectos políticos y; se centra en los objetivos de los decisores sin tener en cuenta la experiencia de las administraciones locales, y de quiénes finalmente llevan a cabo la gestión (Ballart & Ramio, 2000).

Subirats (1994), identifica elementos que se asocian a la efectividad de la implementación, los que se pueden asociar a variables independientes, que explicarían el resultado final obtenido, o variable dependiente: 1) Establecimiento de objetivos que permitan medir el grado de éxito o fracaso de la política en implementación, pues mientras más claros estén los objetivos, más fácil y efectiva será la implementación. 2) Recursos disponibles (financieros, recursos humanos en cantidad y calidad, información, poder), o que se pueden movilizar en torno a la política. 3) Comunicación organizacional y capacidad de control que permite dar cohesión a la organización. El supuesto es que a través de fluidos canales de comunicación, se podrá diseminar la información sobre la política, y conseguir la colaboración de los diversos involucrados en la ejecución de la política. 4) Condiciones ambientales (económicas, políticas y sociales), que relaciona temas como, la opinión pública y los intereses afectados por la política.

La implementación se revela como un escenario en que participan actores que no permanecen neutros ni pasivos, lo que condiciona el contenido de una política a los procesos de ejecución y decisión (Radin 1977, citado en Meny y Thoenig, 1991). El papel de los ejecutores parece determinante. La racionalidad que asume el modelo arriba-abajo difícilmente se da, las políticas públicas no siempre tienen objetivos claros, ello producto del complejo proceso político de donde surgen, diseños no perfectos, recursos insuficientes y condiciones de contexto cambiantes, junto a funcionarios que no sólo implementan, sino que protegen sus intereses, usan procedimientos como fuente de poder y aplican las políticas como ellos las entienden. Esto da cuenta, que muchas

veces las condiciones que se requieren para que la implementación sea efectiva, está fuera del alcance de los ejecutores.

Para Berman, año 1978 (citado en Ballart y Ramio), el modelo *Top-down*, debería utilizarse en las siguientes situaciones: cuando se producen cambios de forma incremental, la tecnología o medios para obtener resultados es conocida, en un entorno estable, el nivel de conflictos sobre objetivos es bajo y las instituciones tienen bien definidas sus competencias. En este modelo, la implementación sería más factible sobre la base de delegar capacidad de decisión a los actores en el nivel local (Ballart & Ramio, 2000).

b) El enfoque de abajo–arriba o *bottom–up*.

Este enfoque propone un camino inverso para analizar la implementación. Plantea analizar las interacciones entre usuarios y agencias, la implementación, hasta llegar al diseño de la política.

Este enfoque señala que los objetivos asignados a las políticas públicas, no son todo lo claro que el enfoque arriba–abajo asume, que pueden haber contradicción de fines, entre órganos públicos que actúan sobre un mismo problema público, y que pueden haber conflictos entre los fines que persiguen las autoridades y los intereses de los funcionarios. Así, según este enfoque, el resultado no sólo depende de la decisión, objetivos, recursos, comunicaciones y condiciones ambientales, sino que también de otros factores no previstos, o que no están a disposición de los que deciden. Este enfoque sería más una crítica al enfoque arriba – abajo, que un esquema analítico constructivo.

Las principales críticas que se hacen al modelo se refieren a:- la flexibilidad existente a nivel local (sea por la discrecionalidad de los empleados públicos, o por la capacidad de influir en la forma en que se aplicará una política), no debería adoptarse en todos los casos, sino que tanto la flexibilidad como la autonomía, son apropiadas cuando coinciden los objetivos de los formuladores e implementadores. Lo recomendable sería que las actividades y acciones se inscribieran entre límites establecidos en el diseño de la política.

Para Bernam (1980, citado en Ballart y Ramio, 2000) el modelo *bottom up* parece más adecuado en políticas innovadoras, tecnologías poco claras, conflicto con los objetivos y necesidades de negociación entre actores.

Los adeptos al modelos de abajo hacia arriba, destacan la relación entre los diseñadores de las políticas y los responsables de la implementación. El análisis de la política pública, se basa en un mapeo regresivo, que comienza por el punto final, considerando que los procesos implican negociación, construcción de consensos, que a la vez implican entornos, como es la capacidad gerencial y las culturas organizacionales, y ámbitos políticos, en que deben funcionar. Esto se debe a que la implementación implica un margen alto de discrecionalidad, debido a que las normas, leyes y procedimientos contienen siempre un elemento interpretativo.

c) Combinación de ambos modelos.

Desde los años 80, se proponen modelos que aproximen ambas perspectivas. Elmore (1985 citado en Ballart y Ramio, 2000, página 521) utiliza los conceptos de “*forward and backward mapping*”. El *forward mapping*, consistiría en fijar objetivos junto a detallados esquemas sobre cómo lograr esos objetivos y criterios a utilizar para valorar la política en cada etapa de desarrollo. Por su parte el *backward mapping*, definiría el comportamiento que debe cambiarse en el nivel más bajo, describiendo las actividades que pueden garantizar el cambio. Este procedimiento se repetiría hasta llegar al nivel central. Bernam plantea que el modelo *bottom up* es más adecuado en caso de políticas innovadoras, tecnologías poco claras, conflicto sobre los objetivos y necesidad de negociación entre actores. Si se delega la capacidad de decisión a los actores locales, la implementación resultaría más factible (Ballart & Ramio, 2000, pág. 521).

Sobre la base de la literatura sobre el tema Ballart y Ramio elaboran una caracterización de la implementación de las políticas, distinguiendo según: negociación que requieren, ambigüedad de objetivos, conocimiento de la tecnología, resultando cuatro categorías. i) Políticas públicas caracterizadas por bajos niveles de ambigüedad y de conflicto político. ii) Políticas con altos niveles de ambigüedad y de conflictos políticos. iii) Políticas caracterizadas por alto conflicto y menor ambigüedad. iv) Políticas

caracterizadas con niveles altos de ambigüedad y en un entorno con baja conflictividad política (Ballart & Ramio, 2000).

2. POLÍTICA SOCIAL.

Las políticas sociales, corresponden al segmento de las políticas públicas destinadas a la preservación y elevación de bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con mayor equidad. El concepto de política social se utiliza en las actuaciones públicas relacionadas con la promoción y satisfacción del bienestar de la población, lo que incluye áreas de ingreso, salud, educación, empleo, vivienda y servicios sociales. En general, tratan de asegurar la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y su bienestar. Esto hace necesario explicitar el concepto de bienestar y las necesidades a satisfacer. En esta perspectiva, Titmuss (1974) entiende el bienestar como la responsabilidad colectiva asumida por la comunidad para hacer frente a las necesidades universales de la población.

Hay diferentes conceptualizaciones de política social, lo que dificulta el contar con una única definición, pero se concuerda en que es la acción organizada del Estado en materia social, consistente en un conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, las que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por la vía política (Herrera & Castón, 2003).

Durante la décadas de los ochenta y noventa, la política social fue asistencialista, centrada en proporcionar ayuda social y servicios básicos. Era considerada menos importante ya que predominaba la idea que el desarrollo económico era prioritario, lo que marginó a las políticas sociales, asignándoles un financiamiento exiguo y orientándolas a mitigar los efectos no deseados del cambio económico. A inicios del siglo XXI, se ha producido consenso respecto a la idea que la política social es parte de las funciones primarias del Estado, lo que supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos de mercado. Las política sociales son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos (Ortiz, 2007).

Desde una mirada desarrollista, la política social va más allá de la asistencia a las necesidades. Parte de la base que en una sociedad industrial los ciudadanos pueden requerir diversos servicios sociales, para poder concretar su capacidad productiva, y mantener o alcanzar un nivel deseable de bienestar. Se admite que el ciudadano por sí solo no es capaz de satisfacer sus necesidades sociales, y que la familia como institución social, ha sufrido importantes cambios que afectan su rol de satisfacer las necesidades básicas. Esta mirada desarrollista reconoce el papel de la estructura social como causante de los problemas sociales.

Titmuss (1974), al analizar las definiciones de política social, encuentra tres objetivos en común entre ellas: 1) Conceden ayuda que proporciona bienestar a los ciudadanos; 2) Incluyen objetivos económicos como no económicos y, 3) Contienen alguna medida de redistribución progresiva de la disponibilidad de recursos de los ricos a los pobres. El autor plantea tres modelos de políticas sociales: a) Modelo residual de política social del bienestar, en el cual el mercado y la familia permiten en forma natural satisfacer las necesidades de las personas, y solo en caso que éstas no operen, las instituciones sociales deben actuar, temporalmente. b) Modelo de política social, basado en el rendimiento industrial, que le asigna un papel significativo a las instituciones de asistencia social como complemento de la economía. En esta perspectiva, las necesidades sociales se deben satisfacer en base al mérito, el desempeño laboral y la productividad. c) Modelo de política social redistributiva, que al bienestar social como una institución muy importante, integrada a la sociedad, y que proporciona servicios generales fuera del mercado, basándose en el principio de la necesidad. Este modelo se sustenta en el principio de necesidad social, se apoya también en teorías sobre efectos múltiples del cambio social y del sistema económico, y en el principio de igualdad social (Titmuss, 1974).

Por otra parte, la política social abarca al conjunto de actividades relacionadas con el diseño e implementación de estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad. Considera una amplia variedad de sectores, los más reconocidos son salud, educación, trabajo y seguridad social. Sin embargo, suelen incluirse en dicho marco a sectores comúnmente más identificado con la infraestructura física, pero que tienen objetivos directamente asociados a los de la política social, como es el caso de la vivienda, agua potable y alcantarillado, transporte y telecomunicaciones. La política social se la identifica con la atención a grupos vulnerables de la población, y

con el objetivo de proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas (Martínez & Collinao, 2010).

Los impactos generados por la implementación de la política social, son de tres tipos: social, redistributivo y económico (Martínez & Collinao, 2010): El impacto redistributivo, hace referencia a la valoración económica de los bienes y servicios que son transferidos a la población. El social, se refleja en la variación de los indicadores sociales que justifican la implementación de acciones en cada función (salud, educación, etc.). El impacto económico se refiere a los beneficios que producidos por los bienes y servicios transferidos a los hogares, en términos de activos y potencial productivo resultante.

Los programas sociales proveen a sus beneficiarios ciertos bienes y servicios en forma directa, o bien, a través la transferencia de ingresos para que puedan adquirirlos autónomamente. En la forma directa, la entrega de los bienes y servicios puede ser gratuita o subsidiada, y puede ser realizada directamente por algún organismo estatal o a través de entidades contratadas para ese fin. En tanto la transferencia de ingresos, corresponde a recursos monetarios, que puede ser dinero o *voucher*, subsidios o exenciones (Martínez, Palma, Flores, & Collinao, 2012).

Por otra parte, Fleury (2000) plantea las siguientes categorización de las políticas sociales: i. Finalísticas, cuyo énfasis está dado por el deber ser, o sea, por las finalidades que deben cumplir. ii. Sectoriales, que definen a las políticas sociales como decisiones, estrategias e instrumentos que se orientan hacia el cumplimiento de determinadas metas en los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad social. iii. Funcionales, son aquellas que se centran en la función que cumplen. iv. Operacionales, son las que enfatizan los instrumentos y mecanismos utilizados para organizar la acción dirigida a determinados fines. Destacan el proceso de toma de decisiones, y no solamente las estructuras institucionales. Suelen existir como procesos decisorios, institucionales y organizacionales, a través de las cuales se definen las prioridades y estrategias que relacionan a medios y fines propuestos. v. Relacionales, serían aquellas políticas que son el producto de una dinámica relacional del poder, en la cual los diferentes actores son constituidos, se interpelan, se enfrentan y redefinen sus identidades y estrategias. Aquí, el énfasis radica en las relaciones que históricamente se establecen entre los

diferentes actores sociales, para la redefinición de las relaciones de poder, que inciden en la distribución de recursos producidos en una sociedad.

A) Tipos de políticas sociales.

Las políticas sociales pueden ser universales o focalizadas. La mayoría de los países en desarrollo iniciaron su proceso de fortalecimiento del Estado y la industrialización recurriendo a políticas universales, para fomentar el desarrollo, la construcción del país y mejorar las condiciones de vida de la población. En ese período se consideraba que la focalización era innecesaria y administrativamente costosa. Las políticas universales alcanzaban los objetivos sociales con mayor rapidez. Pero la experiencia no fue tan positiva y la mayoría de los países no cumplió con su propósito, al lograr bajas coberturas y que segmentos más ricos de la población capturaron los beneficios, en lugar de las capas pobres y excluidas. En los años noventa, por recomendación de las agencias internacionales de desarrollo, se aconsejó la focalización de los servicios hacia los más pobres. Esto llevó a que se tuviera un sistema ineficiente y segmentado, con un servicio público para los pobres, y un sistema privado para las clases medias y altas, lo cual ha generado disconformidad, en especial en las clases medias, que tienen que pagar por servicios privados para sus familias, y a través de impuestos apoyar los servicios públicos subsidiados para los pobres (Ortiz, 2007).

Hay diferentes métodos de focalización, a continuación se presenta los más usados (Ortiz, 2007) de acuerdo a los instrumentos que utilizan para la selección de los beneficiarios:

- Focalización categórica, en la que los beneficios se destinan a un grupo específico (personas con discapacidad, adultos mayores, niños, mujeres), o comunidades en un área específica, Si bien es un método fácil y económico, los beneficiarios no necesariamente están bajo la línea de la pobreza.
- Focalización a través de indicadores (*Means-Testing*), en la que los beneficios se otorgan según ciertos criterios, por ejemplo a madres bajo umbral de la pobreza. Es más preciso en focalizar pobreza, pero tiene costes de transacción, tiende a crear estigma social, y requiere de complejos procedimientos administrativos que pueden excluir a beneficiarios.

- Focalización a través de indicadores alternativos (*Proxi Means-Testing*): En este caso, la focalización se realiza utilizando indicadores alternativos de la pobreza de los beneficiarios. Se ha utilizado para potenciar comunidades, sin embargo muchas veces los valores populares a menudo discriminan a los miembros más excluidos, negándoseles el acceso a los más necesitados. Además de crear estigma, puede ser manipulado por políticos locales.
- Autoselección, en este caso los beneficios llegan a los realmente necesitados, sea porque el beneficio es demasiado bajo y no es atractivo a otros sectores o por la estigma social asociado a ellos, que los otros no quieren.

Según los objetivos que persigue la política social, se debe considerar la temporalidad, diferenciando entre políticas de mediano y largo plazo; y por otro lado, las iniciativas de alto impacto y de corto plazo. Las políticas de medio y largo plazo, corresponden a ampliación de cobertura, mejoras en regulación de servicios de educación, salud y seguridad social, regulaciones laborales y políticas salariales. En tanto las iniciativas de gran impacto y corto plazo, están destinadas a abordar necesidades sociales urgentes entre los sectores más necesitados, que requieren de intervenciones multisectoriales, las que pueden ser utilizadas para incorporar la equidad en algún sector. En este tipo de programas se encuentran los cupones de alimentos, comidas gratuitas en colegios y empleo de emergencia. También se encuentran en esta categoría las transferencias condicionadas para asegurar la permanencia escolar, el control de salud de los menores; y las transferencias no condicionadas como pensiones sociales para personas con discapacidad o adultos mayores pobres (Ortiz, 2007).

B) Políticas sociales y rol del Estado.

El Estado puede asumir diferentes roles frente a las políticas públicas: 1. Protector, en el que la política social aparece como un elemento central para dar respuesta a las demandas de los movimientos sociales que apelan a la noción de justicia social. 2. Benefactor, caso en el que se trata de lograr la equidad y justicia social, por lo que las políticas sociales tienen una visión redistributiva, orientadas a una cobertura universal. En términos de mercado es un subsidio a la oferta. 3. Subsidiario, en el que la política social se caracteriza por una disminución del gasto fiscal por medio de la privatización

de los servicios sociales, acompañado de focalización en los segmentos más necesitados, con financiamiento compartido, y el sector privado desempeña el rol de proveedor de los bienes. Es un subsidio a la demanda. 4. Subsidiario focalizado, el cual mantiene los criterios del estado subsidiario, pero la asignación de recursos para la implementación de la política social es complementaria a la política económica, y no supeditada a ella, Se trata de mantener el resguardo necesario para no desproteger a grupos focalizados en periodos de crisis.

Los ciudadanos esperan que los gobiernos den respuesta a sus problemas y expectativas, a través de las políticas sociales, con gobiernos fiables y que eviten las grandes desigualdades, y trabajen para construir sociedades estables que beneficien a todas las personas, con justicia social. El mantenimiento del contrato social entre el gobierno y los ciudadanos es esencial para promover la cohesión social. Las políticas sociales, forman parte de las políticas públicas, y dan respuesta a las necesidades de la población mediante un conjunto de instrumentos que permitan regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza, la protección, la cohesión y la justicia social. Las políticas sociales complementan y refuerzan el desarrollo económico, en la medida en que mejoran el capital humano y el empleo productivo (Ortiz, 2007).

3. ENFOQUES TEÓRICOS Y ESTRATEGIAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.

A) Desarrollo Social.

El desarrollo social es un proceso que permite mejorar las condiciones de vida de la población en diferentes áreas, como son: salud, educación, nutrición, vivienda, seguridad social, empleo, salarios, entre otras. Incluye la reducción de la pobreza y la desigualdad. En este proceso, el Estado desempeña el rol de coordinador y promotor, con la participación de diferentes actores sociales.

Hay consenso en que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar el desarrollo social. Se considera que el crecimiento permite que aumente el empleo, las horas trabajadas y el salario de la mano de obra no

calificada. Como la mayoría de los pobres carece de especialización y gana su sustento mediante el trabajo, el crecimiento puede constituir una poderosa palanca económica para reducir la pobreza.

En la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague (1995), se reconoció por primera vez la importancia del desarrollo social y el bienestar, y la necesidad de resolver problemas sociales (especialmente pobreza desempleo y la marginación social), reduciendo la incertidumbre y la inseguridad de las personas. En dicho evento se plantea que el objetivo del desarrollo social es mejorar la calidad de vida de todas las personas, por lo que debe exigir la creación de instituciones democráticas, el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, el aumento de oportunidades económicas equitativas, el imperio de la ley, la promoción del respeto de la diversidad cultural, el derecho de las personas a pertenecer a minorías y la participación activa de la sociedad civil (Naciones Unidas, 1995a).

En el Programa de Acción de Copenhague, se indican políticas y medidas encaminadas a poner en práctica los principios y cumplir los compromisos enunciados en la Declaración sobre Desarrollo Social. Lo interesante de su enfoque acerca de desarrollo social, es que éste debe ser una iniciativa que integre el entorno cultural, ecológico, económico, político, espiritual, combinando diferentes medidas que favorezcan el aumento de bienestar social.

Sin embargo, el desarrollo social requiere de estrategias de desarrollo y de políticas sociales. Estrategias de desarrollo que permitan construir países socialmente incluyentes, que generen empleo, crecimiento económico sostenible, estabilidad política y reducción de la pobreza. Las políticas sociales orientadas a regular y complementar las instituciones de mercado y las estructuras sociales, requiere de medidas que corrijan las fallas de los mercados, complementen los mecanismos comerciales, mantengan la estabilidad social y creen un entorno económico nacional e internacional, que favorezca el crecimiento sostenible a escala mundial. Este crecimiento debería promover la equidad y la justicia social, la tolerancia, la responsabilidad y la participación (Naciones Unidas, 1995a).

En este contexto, existe consenso en la urgencia de promover políticas sociales y económicas en paralelo, de manera complementaria. El crecimiento económico permite

una inversión sostenida en desarrollo social; y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos para contribuir al crecimiento (Ortiz, 2007).

B) Enfoques de pobreza.

La pobreza se asocia a la ausencia de activos productivos y/o, a la baja productividad de los activos que poseen los pobres. La redistribución de activos que permitan a los sectores más pobres un aumento en su productividad, tendría un efecto orientado a la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad y el refuerzo el crecimiento económico.

Los organismos internacionales hacen hincapié en que la reducción de la pobreza lleva necesariamente una concepción de desarrollo que trascienda el significado económico. En este sentido, las nuevas tendencias del debate de desarrollo social, revalorizan el capital humano y el capital social. Así, la perspectiva del capital humano, se apoya en la noción de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del cual, se amplían las oportunidades de las personas de tener una vida prolongada y saludable, con acceso a la educación y a los recursos necesarios para un nivel de existencia digno. Y desde el capital social, se considera la perspectiva del Banco Mundial, para el cual el término se refiere a redes y relaciones que estimulan la confianza y la reciprocidad.

La política social destinada a enfrentar la pobreza ha recibido la influencia de los distintos enfoques teóricos que las han respaldado. Entre ellos destacan las siguientes perspectivas:

a) Enfoques basado en las necesidades básicas.

El enfoque de las necesidades básicas surge a partir de una serie de trabajos efectuados por organismos de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que plantean que el desarrollo, no es sólo una cuestión de disponibilidad de recursos económicos, por lo tanto, la estrategia de reducción de la pobreza basada en el aumento de los ingresos monetarios es insuficiente para su erradicación en los países subdesarrollados. Su propuesta es ampliar el campo de referencia de la pobreza, centrándose en las facilidades mínimas requeridas por una comunidad como un todo, y

no solamente en las necesidades físicas de supervivencia del individuo y su grupo doméstico (Streeten, 1981).

El enfoque de las necesidades básicas ha sido ampliamente utilizado en diagnósticos y definición de políticas públicas en América Latina, sobre todo por su buena adecuación a la información recogida por los censos poblacionales (Feres & Mancero, 2001a). Sin embargo, no dispone de un marco de análisis que defina teóricamente el conjunto de las necesidades básicas que deben ser objeto de protección, ni de los satisfactores que permiten su realización. Para efectuar la medición basados en este método, se introduce una definición política de la pobreza, que refleja el nivel de satisfacción de las necesidades esenciales que se consideran deben ser garantizadas, y que resultan viables de satisfacción.

b) Enfoque de desarrollo humano.

El paradigma del desarrollo humano fue desarrollado en 1990 por el PNUD, como un proceso en el que se amplían las capacidades y libertades de las personas, en contraposición al concepto clásico del desarrollo, entendido en términos de crecimiento macroeconómico. En este contexto, el desarrollo humano “significa crear un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora, de acuerdo con sus necesidades e intereses” (PNUD, 2001, pág. 11).

El PNUD plantea que para ampliar las opciones de la población, el crecimiento económico constituye un medio importante, pero es fundamental el desarrollo de la capacidad humana, es decir, las múltiples cosas que la gente puede hacer o ser en la vida. Considera que las capacidades son esenciales, ya que sin ellas no se dispone de opciones ni se llega a tener acceso a muchas oportunidades que brinda la vida. Dentro de las capacidades que considera esenciales para el desarrollo humano, menciona el vivir una vida larga y sana, tener conocimientos, tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso, y poder participar en la vida de la comunidad (PNUD, 2001). Este enfoque se ha inspirado en la crítica a los enfoques de pobreza basados en medidas de ingresos realizados Amartya Sen, quien plantea que el ingreso es un medio y no un fin, y que el fenómeno de la pobreza revelaría que los pobres

presentan inadecuadas capacidades para desarrollarse y para transformar los medios en fines. En este sentido, la pobreza incluiría la falta de las oportunidades más básicas para el desarrollo humano que, a su vez, no permitirían vivir una vida larga, creativa y saludable y tampoco disfrutar un nivel de vida decente, con libertad, autoestima, dignidad y respeto (Olavarría, 2001).

El enfoque del desarrollo humano comparte una visión común con los derechos humanos. Las personas deben tener libertad para hacer uso de sus opciones y participar en las decisiones que afectan sus vidas. En este sentido el desarrollo humano y los derechos humanos se refuerzan mutuamente y ayudan a garantizar el bienestar y la dignidad de todas las personas, y fomentan el respeto por sí mismo y por los demás.

Posteriormente, el PNUD, incluye en el análisis la idea de la seguridad humana, que define como la condición para que las personas puedan ejercer sus opciones de forma libre y segura, con una relativa confianza en que las oportunidades de hoy, no desaparecerán mañana. En esta perspectiva, una y otra están estrechamente interrelacionadas y se necesitan mutuamente: La seguridad humana es un requisito para el disfrute del desarrollo humano, que a su vez es necesario para materializarla.

En la perspectiva del enfoque de desarrollo humano, el PNUD ha desarrollado el IDH que se ha complementado con el Índice de Pobreza Humana (IPH), el Índice de Desarrollo de Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). En la construcción del IPH, el PNUD realiza una distinción entre los países subdesarrollados (IPH-1) y los países desarrollados (PHH-2). El enfoque plantea que para ampliar las opciones de desarrollo de la capacidad humana, estas dimensiones deben ser operacionalizadas a través de indicadores como los siguientes: Para dar cuenta de “una vida más larga y saludable”, se considera, esperanza de vida al nacer, la mortalidad de niños menores de un año, la mortalidad de niños menores de 5 años y las personas desnutridas; Para medir el mayor nivel de alfabetización e instrucción, se considera la tasa de alfabetización de adultos, tasa bruta de matrículas en primaria y secundaria, y los niños fuera de la escuela. La noción de con ingresos más altos, se mide el ingreso per cápita y pobreza de ingreso. El progreso hacia la igualdad de género, se logra a través de la tasa de matrícula femenina. La sostenibilidad ambiental, con las emisiones de dióxido de carbono y la eficiencia energética. Y la democracia se mide a través del índice de países con elecciones pluripartidistas.

a') Capital humano.

La teoría del capital humano, es considerada como una alternativa para alcanzar el desarrollo económico, la reducción de las desigualdades sociales y el aumento de la renta de los individuos. Este enfoque adquiere visibilidad en los 90, a partir del Informe de Desarrollo Humanos del PNUD en el que se define el desarrollo humano como el proceso de expandir las opciones de las personas (Bedregal, González, Kotliarenko, & Raczynski, 2007) (PNUD, 1999). El objetivo básico del desarrollo sería aumentar las libertades humanas por medio de un proceso de expansión de las capacidades de las personas generando con ello alternativas disponibles para que los individuos gocen de una vida plena y creativa (PNUD, 2004).

La teoría del capital humano presenta dos perspectivas articuladas entre sí: Por un lado, la capacitación como factor de aumento de la productividad del trabajador y la mano de obra calificada a través de la formación escolar y profesional, lo que potenciaría la capacidad del trabajo y la producción. Y por el otro, las estrategias utilizadas por cada trabajador en relación a la constitución de capital personal, en la medida que su inversión y esfuerzo en la formación, le otorgarían una mejor remuneración dentro del mercado.

Amartya Sen, (2000, pág. 334) incorpora la capacidad humana para aumentar las posibilidades de producción, a partir de las cualidades humanas empleadas como capital. El papel del crecimiento en la expansión de las oportunidades debe ser integrado a la concepción de desarrollo, como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y digna de ser vivida. Sen relaciona la “concepción de desarrollo como libertad”, en la que la capacidad humana debe ser una expresión de esa libertad. Esta visión más amplia de desarrollo planteada por Sen, es recogida por el PNUD, que concibe el desarrollo como un proceso a través del cual se amplían las oportunidades de las personas (vida prolongada y saludable, acceso a la educación y recursos necesarios para un nivel de vida digno). Por su parte, el Banco Mundial, concede importancia a las libertades políticas, económicas y sociales, la posibilidad de ser creativo y productivo, el respeto a sí mismo y disfrutar la garantía de los derechos humanos.

Ante los desiguales resultados obtenidos al analizar el IDH y el PIB, que muestran que algunos países han tenido éxito en la transformación del rendimiento humano, en tanto

otros se han quedado rezagados (PNUD, 1999), queda en evidencia que el resultado del desarrollo humano depende de la acción pública, que es la que permite a las personas participar del desarrollo y beneficiarse de él. Por tanto, el diseño e implementación de políticas públicas permite generar opciones para que los individuos tengan la posibilidad de expandir sus capacidades. No obstante, se ha observado que la sola generación de oportunidades por medio del diseño de políticas públicas que instauren incentivos, no siempre producen los resultados esperados (PNUD, 2009).

Si bien las oportunidades son necesarias para promover la generación de capacidades, éstas no son suficientes, sino que es necesario diseñar una serie de condiciones complementarias o factores de apropiación. Tales condiciones son todos aquellos elementos que acercan las oportunidades a la realidad concreta y subjetiva del individuo. Es necesario agregar además, la existencia de escenarios sociales adecuados que promuevan el despliegue de las nuevas oportunidades que han sido apropiadas.

c) Enfoque del capital social.

El capital social se establece en las ciencias sociales, gracias al aporte de Bordieu con la publicación del artículo *The forms of capital*, publicado en 1985, donde el concepto de capital social cobra relevancia. En esta publicación Bourdieu utiliza el concepto de capital social para explicar por qué dos personas con similar capital económico o cultural, obtenían diferentes resultados. Dichas diferencias provenían de tener influencias o relaciones, lo que corresponde a la capacidad de las personas para “movilizar a su favor el capital de un grupo más o menos institucionalizado y rico en capital” (Bourdieu, 2000, pág. 149). El autor plantea que el capital social estaría constituiría por “la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos”. Expresado de otra forma se trata de la totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo (Bourdieu, 2000, pág. 148). Destaca en esta definición la existencia de las redes permanentes y la pertenencia a un grupo, que asegura a sus miembros un conjunto de recursos actuales o potenciales.

Coleman en su trabajo publicado en 1988 plantea que el capital social permite integrar tradiciones explicativas de la acción social, incluyendo por un lado las normas, reglas y

obligaciones que la gobiernan y por otro, deja de lado el entorno y supone que las personas se mueven por el interés propio. Define el capital social por su función, es decir, “No es una entidad única, sino una variedad de diferentes entidades, con dos elementos en común: todas ellas consisten de algún aspecto de las estructuras sociales, y facilitan la realización de ciertas acciones para los actores – sean personas o actores corporativos- dentro de la estructura” (Coleman, 2000, pág. 20). Coleman avanza en el desarrollo de su teoría, la que se puede resumir en que el capital social surge de las relaciones de intercambio, de la obligación de retribuir algún favor; del potencial de la información inherente a las relaciones sociales; de las normas y sanciones efectivas, normas que inhiben acciones estimulan otras y; por las relaciones de autoridad, producida cuando un actor transfiere a otro, derechos de control sobre ciertas acciones. Coleman identifica el capital social como un bien público, cuyos beneficios no sólo recaen en los actores involucrados en una determinada relación social, sino que también, son captados por otros actores.

Putnam incorpora el concepto de capital social en 1993 en *Making Democracy Work*, obra en la que analiza el desempeño institucional de los gobiernos de Italia, después de diez años de reformas institucionales, fecha en que se establecieron los gobiernos regionales dotados con la misma cantidad de recursos. En su opinión, las diferencias en el desempeño institucional de los gobiernos no se explican sólo por la desigual en la modernización que presentan las regiones donde se ubica, al constatar casos de gobiernos exitosos en regiones no dotadas socioeconómicamente, y otros de desempeño menos eficiente en sociedades más ricas que otras. Para explicar esto incorpora a la comunidad cívica en su análisis (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1993).

Putnam plantea que “Las reservas de capital social, tales como la confianza, las normas y las redes, tienden a ser autorreforzantes y acumulativas”. Círculos virtuosos resultan en equilibrio social con altos niveles de cooperación, confianza y reciprocidad, compromiso cívico y bienestar colectivo. Estos rasgos definen a la comunidad cívica. De manera inversa, la ausencia de estos rasgos en la comunidad “acívica” son también autorreforzantes (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1993, pág. 177).

Trabajos posteriores de Putnam, amplían la definición de capital social, considerando la confianza, las normas de reciprocidad y las redes sociales que tejen las personas (Putnam, 2002). El autor especifica diferentes tipos de capital social, entre los cuales

destacan: el capital social vinculante y el que tiende puentes, los que se diferencian por la intensidad de los vínculos sociales que lo componen.

El capital social vinculante, caracterizado por la intensidad de los vínculos sociales que lo componen y la importancia para cohesionar y reforzar identidades grupales específicas. El capital social surgiría de las relaciones entre personas que comparten cierta homogeneidad cultural, social o étnica. El capital social que tiende puentes, se caracteriza por lazos más débiles y su función consiste en relacionar personas que no comparten esta homogeneidad. Sería el capital que está en la base y es producido por las organizaciones cívicas. Entre los otros tipos de capital social, identifica el capital social formal e informal, si las redes y asociaciones están constituidas sobre bases organizativas identificables o si se remite a la convivencia social que carece de formalidades. Por otra parte, el capital social puede ser denso o tenue, según el grado de interacción entre las personas que comparten un mismo espacio social, que puede ser más estrecho, o contactos ocasionales referidos a un propósito determinado. El capital social también puede ser vuelto hacia adentro o vuelto hacia afuera, según el propósito que persiguen las redes sociales, las primeras buscan apoyar los intereses particulares de sus asociados, en tanto las vueltas hacia afuera promueven el interés público (Putnam, 2003).

Para Fukuyama (1999), el capital social, es una norma informal que promueve la cooperación entre dos o más individuos. Estas normas pueden corresponder desde a normas de reciprocidad entre dos amigos, hasta doctrinas complejas y articuladas como el cristianismo. Según esta definición, la confianza, las redes, la sociedad civil, y similares que se han asociado con el capital social, surgen como consecuencia de capital, pero que no constituye en sí, el capital social.

Durston (2002), por su parte, entiende por capital social a los modos de cooperación, de reciprocidad y las actitudes de confianza que constituyen los sistemas y estructuras de relaciones sociales. Las relaciones entre personas forman el capital social que constituyen los sistemas de relaciones sociales. De tal manera, la confianza, la reciprocidad y la cooperación constituyen el contenido de las relaciones y de las instituciones sociales del capital social. El autor, clasifica al capital social de acuerdo a sus usos y vínculos, sugiriendo cuatro tipos de capital social: El individual, que correspondería al crédito de reciprocidad u obligaciones que posee una persona por

medio de sus relaciones; el de grupos pequeños cerrados; el comunitario, que se encuentra en las instituciones socioculturales que posee la comunidad; y finalmente, el capital social externo a la comunidad, que normalmente se concreta en articulaciones verticales con el resto de la sociedad (Durston, 2002).

Para el Banco Mundial, el capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. No es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino también la materia que las mantiene juntas (Banco Mundial, 2014). Esta entidad distingue dos tipos de capital social, uno que denomina *bonding*, que se limitaría a contribuir al bienestar de sus miembros, en tanto el segundo lo llama *bringing*, correspondería al capital que abre oportunidades económicas a aquellos que pertenecen a los grupos menos poderosos o excluidos (Narayan, 1999).

La Comisión Económica para América Latina, define el capital social como, “el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto” (CEPAL, 2001). Este organismo destaca la importancia del concepto del capital social para las políticas públicas, pues implican un papel más destacado para la sociedad civil y la democratización en relación a las reformas del Estado. Plantea que la perspectiva del capital social permite poner en relieve los efectos positivos que pueden esperarse de la creación y uso de éste, como lo constituye la creación de confianza entre los individuos, el control social, la cooperación coordinada, la resolución de conflictos, la movilización y gestión de recursos, producción de bienes públicos y sanción a quienes abusan de él (CEPAL, 2001).

Sin embargo, en el capital social también pueden surgir problemas para su desarrollo, como por ejemplo, el clientelismo y la exclusión. El clientelismo es un problema que está presente en la relación entre organizaciones y los agentes tanto gubernamentales como no gubernamentales. Durston concibe el clientelismo como una forma de capital social, planteando que los actores movilizan sus capitales tangibles e intangibles y compiten por monopolizar diversos recursos, incluidas las relaciones sociales y las posiciones de gestión de los sistemas inteligentes, como lo es por ejemplo, una Municipalidad (Durston, 2005). El autor propone que el problema del clientelismo, es la

expresión de una relación social vertical, una interacción sostenida y un acuerdo tácito entre personas con diferentes cuotas de poder y responsabilidad (Durstun, 2004).

Por otra parte, las redes sociales, entendida como un conjunto de actores sociales unidos entre sí a través de relaciones sociales, poseen ciertas propiedades estructurales que influyen en la génesis del capital social. Entonces, por una parte, las redes sociales son fuentes potenciales de capital social, pero en la interacción entre sus miembros es también donde se produce la exclusión de grupos y/o individuos, reproduciendo la pobreza (Flores & Rello, 2002).

a') Capital social y pobreza.

El capital social es un activo, todas las personas lo tienen y al igual que otro activo, lo utilizan en sus estrategias, para satisfacer tanto sus necesidades materiales, como sus necesidades sociales y emocionales. Sin embargo, el capital social no está igualmente distribuido en la sociedad.

Una de las causas de la pobreza extrema, es la destrucción o pérdida de las redes de apoyo de las personas y de los hogares. Estudios constatan que hay una correlación positiva entre nivel económico y capital social, por ejemplo, se ha verificado que quienes tienen más asociatividad, es decir más capital social colectivo, son los empresarios, pues cooperan entre ellos, tienen reciprocidad y hacen uso de contactos como actores sociales (CEPAL, 2001). Los estudios demuestran que para las familias y sectores pobres, en un contexto de privación y carencias de otros mecanismos de sobrevivencia, resulta fundamental que colectivamente manejen sus oportunidades (Raczynski & Serrano, 2003).

En forma complementaria a los enfoques tradicionales basados en la medición de carencias y necesidades básicas insatisfechas, el enfoque del capital social pone el énfasis en el proceso y en las oportunidades. Bajo esta perspectiva, cobran interés los programas que permiten fortalecer las capacidades de los pobres para formar redes asociativas, basadas en la cooperación y la confianza dentro de sus comunidades y con la sociedad. Esto permitirá la creación y movilización de su capital social, lo que contribuirá a superar la pobreza tanto en comunidades rurales o de grupos urbanos (CEPAL, 2001).

Las diferencias en las formas de capital individual o comunitario, permite identificar implicaciones de política, las que requieren especificar los beneficios de la interacción de sectores diversos de la sociedad, con distintos grados de poder y de acceso a activos, como por ejemplo: Invertir en la capacidad organizativa de los pobres, trabajando en el nivel micro, lo que implica invertir para crear organizaciones y a nivel macro. También se debe promocionar las reglas y leyes que apoyen y sustenten la actividad asociativa. De igual modo se pueden promocionar los lazos entre grupos, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial de generar lazos *bonding* y *bridging*.

En resumen, la mayoría de los autores que abordan la temática del capital social, introducen matices y énfasis diversos, atribuyen un valor positivo sea a nivel individual, en el ámbito comunitario o en el contexto cultural que condiciona un país, una ciudad, una familia o una persona. Reconocen que existe algo más que las fuerzas de mercado y el estado para cohesionar una sociedad y a los grupos sociales, inclusive los más desfavorecidos.

Para el análisis de los programas de superación de la pobreza implementados por el FOSIS, se trabaja la noción de capital social propuesta por Raczynski y Serrano, que considera que “el capital social, es el conjunto de relaciones sociales asociativas y de cooperación basadas en la confianza y la reciprocidad, que permiten a las personas, en este caso los sectores y segmentos pobres, ampliar su campo de oportunidades, al derivar de él activos y beneficios individuales y grupales” (Raczynski & Serrano, 2003, pág. 7).

En temas de pobreza, las relaciones de reciprocidad y confianza entre personas y grupos constituyen un activo en sí mismo y un movilizador de activos. El capital social entrega recursos que permiten enfrentar riesgos y situaciones de crisis, al facilitar aprovechar mejor las oportunidades o crear nuevas oportunidades. Junto a eso, colabora para que un grupo de personas se involucren en un proyecto común de mejoramiento de situaciones de pobreza.

d) Enfoques de protección social.

La protección social es un valor que orienta la política social, en especial aquellas de promoción social y las sectoriales como la salud, educación y vivienda. Desde este punto de vista la protección social, contribuye a superar la pobreza y asegurar un nivel

básico de ingresos para que la población pueda mantener niveles mínimos de calidad de vida, identificar la demanda insatisfecha de acceso a las políticas sectoriales, garantizar el acceso a las mismas y fomentar el trabajo decente. Para lograr estos objetivos, se deben considerar tres grandes componentes de la protección social:

- 1) La protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas), orientadas a personas en pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Incluye transferencias monetarias y en especie, prestaciones y activos.
- 2) La protección social contributiva (o seguridad social) que otorga protección frente a las contingencias y los riesgos estructurales y contingentes del ciclo de vida y las dinámicas de empleo.
- 3) La regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente. Se orienta a garantizar estándares mínimos en el trabajo. Esta dimensión es clave para prevenir la ocurrencia de riesgos asociados al trabajo y también a fortalecer los activos de las familias para que puedan superar la pobreza y reducir la vulnerabilidad.

La protección social, es un concepto que ha ido evolucionando a medida que las sociedades cambian. Inicialmente, era concebido como asistencia pública y se centraba en evitar la pobreza, garantizando ingresos mínimos. Producto de la persistencia de la pobreza, que aumenta durante la década perdida de los '80, y su lenta reducción en los períodos de crecimiento económico, se incluye a la población pobre y vulnerable en la protección social, en el componente no contributivo.

La protección social, fue tema central de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, oportunidad en que los gobiernos se comprometieron a formular y aplicar “una política que asegure que todos dispongan de protección económica y social adecuada durante el desempleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, la discapacidad y la vejez” (Naciones Unidas, 1995a, pág. 15). Cinco años después, en el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, se evalúa la aplicación de los acuerdos de la Cumbre y se destaca la importancia de establecer y mejorar sistemas de protección social, así como compartir prácticas idóneas en este campo.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, define la protección social como: “un conjunto de políticas y programas públicos y privados adoptados ante contingencias de manera de compensar frente a la ausencia o caída del ingreso laboral, brindar asistencia a las familias con niños/as, y entregar acceso a la salud y vivienda” (Citado en (Robles, 2009, pág. 5).

A nivel conceptual, se identifican tres marcos que orientan las diversas comprensiones sobre la protección social: el enfoque de las necesidades básicas, el manejo social del riesgo y el enfoque de los derechos. Es posible diferenciar tres enfoques de protección social que dan cuenta del proceso acumulativo de las políticas sociales (Robles, 2009):

- a) La protección frente a las situaciones de emergencia, se basa en políticas de mitigación de la pobreza extrema, y que es asociar al enfoque de necesidades básicas.
- b) La protección como asistencia y acceso a la promoción, que incorpora una visión de largo plazo, asociado al manejo social del riesgo. Es posible ver una combinación de políticas de mitigación de riesgos con la prevención de eventos futuros, donde adquieren visibilidad la acumulación de capital humano.
- c) Protección con garantías ciudadanas, que entiende la protección como un conjunto de derechos que el Estado debe cautelar. Corresponde a un enfoque integral que articula la comprensión de los riesgos y la definición de mínimos de bienestar y mecanismos de realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Las respuestas de la protección social ya no solo se centran en la población pobre, sino que incorpora a la población vulnerable. Se consideran las necesidades de aseguramiento de quienes, no siendo pobres, deben sentirse seguros ante circunstancias adversas en determinadas etapas del ciclo de vida, y las necesidades de protección y promoción, de aquellos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Esta definición entiende, que una política debe partir de la realización de los derechos sociales y económicos para el conjunto de la población, desde el prisma de la ciudadanía, y no sólo para quienes viven en una situación de pobreza y pobreza extrema.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la protección social cumpliría tres funciones: i) Compensar ante caída de ingresos, cuando éstos caen bajo los mínimos

establecidos. ii) Garantizar el acceso de la población a mecanismos de aseguramiento y de fortalecimiento del capital humano, y iii) Promover mejores políticas laborales para superar los riesgos asociados al trabajo. Cada una de estas funciones tiene su correspondencia con las dimensiones de la protección social: la asistencia social, la seguridad social y la regulación de mercados laborales.

La OIT, define la protección social en función de los derechos a beneficios y prestaciones a los que la ciudadanía puede acceder, para protegerse del brusco decaimiento en sus estándares de vida. Se trata de garantizar el acceso a un piso social mínimo en toda circunstancia, que la OIT denomina “el piso de protección social” (OIT, 2008, pág. vii), cuyas prestaciones mínimas contemplan pensiones modestas y asignaciones por hijos.

El Banco Mundial, propone un concepto de protección social, en función de la capacidad para responder ex ante y ex post, a diversos escenarios de riesgo (Holzmann & Jorgensen, 2000). En el año 2011, el Banco propone una nueva estrategia que proteja de mejor forma a los ciudadanos de los riesgos sociales y económicos y fortalezca su capacidad de adaptación. En este marco, propone un nuevo contrato social para poder tener una protección social eficaz, en el que se prioricen los desafíos que impone la informalidad como barrera de entrada, la fragmentación de los beneficios asociados a las políticas de protección social para trabajadores formales e informales, y extender la protección social contributiva a todos los ciudadanos, independientemente de su situación laboral, complementando esta acción, con el fortalecimiento sustentable de su capital humano y empleabilidad (Ceccini & Martinez, 2011).

La protección social incluye tanto los instrumentos de protección contributivos como no contributivos. Los sistemas de protección social contributivos para trabajadores asalariados, corresponden a programas orientados al aseguramiento presente y futuro de los trabajadores y sus dependientes, procurando así, mantener un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva. Se incluyen los seguros de salud, el conjunto de beneficios y resguardos asociados a la maternidad y, en algunos casos, otros beneficios, tales como las asignaciones familiares (Ceccini & Martinez, 2011). El sector informal por definición, permanece excluido de los mecanismos tradicionales de protección social.

Por otra parte, los sistemas de protección no contributivos, están integrados por un conjunto de prestaciones destinadas a la población que no participa del mercado formal de trabajo, para asegurarles a estas familias un mínimo de ingresos y protegerlas contra los riesgos de enfermedad y vejez. Este pilar no contributivo de la protección social, corresponde a un conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, normalmente financiados mediante impuestos a los ingresos generales, bajo el principio de solidaridad (Ceccini & Martinez, 2011). Estas políticas desempeñan un rol fundamental en la cohesión social, a la vez que facilitan el acceso a servicios sociales y de promoción social, para la formación de capital humano (CEPAL, 2007). Estas prestaciones en general se caracterizan por su baja cobertura, bajo monto en gasto público y la mala calidad de la oferta pública de servicios como la salud y educación.

Por su parte la regulación de los mercados laborales se lleva cabo a través de normativas y estándares orientados a la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, además de contribuir a reducir y mitigar los riesgos asociados al desempleo y al déficit de trabajo decente, entendido como aquel que se desarrolla en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 2008). También incluye normativas tendientes a la formalización de las relaciones contractuales, garantía a los derechos de sindicalización y seguridad en el trabajo, regulaciones y prohibiciones asociadas al trabajo de niños y adolescentes, normativas de empleo y salario mínimo, así como normativas orientadas a evitar la discriminación en el trabajo, especialmente en contra de las mujeres (Banco Mundial, 2001a).

Las personas están expuestas a diferentes tipos de riesgo durante su vida, riesgos que varían de un ciclo de vida a otro, no hay edad exenta de riesgos, ni edad en la que no haga falta protección social. Ello hace que la protección social deba ser considerada una inversión a lo largo del ciclo de vida, entendiendo por el ciclo de vida, el período en el cual, el conjunto de riesgos y certezas de una persona es constante. La protección social, es la que puede ayudar a hombres y mujeres a romper los círculos viciosos de cada ciclo de vida y cada etapa de la vida.

Las deficiencias en materia de protección social generan diversos costos para la sociedad en su conjunto y para sus miembros, los que se refieren a: la pobreza y la vulnerabilidad, que perpetúan la exclusión social; con la economía o el desarrollo económico, dado que si mucha gente vive en pobreza o está desempleada, supone una

pérdida productiva para la economía; con el capital humano, ya que la falta de inversión en prestaciones y servicios públicos no sólo entraña una disminución de la esperanza de vida, la salud, la educación y las capacidades, sino que también compromete el futuro de las generaciones más jóvenes; con la pérdida de capital social, ya que si el Estado efectúa recortes presupuestarios, las familias dejan de recibir el apoyo del Estado, y esto compromete la futura sostenibilidad de ella, que ya está con apremios. Otros costos, están relacionados con valores como: la confianza en la sociedad, la solidaridad social, etc., que además de ser valores, se constituyen en una forma clave de capital social, esenciales para el funcionamiento de las sociedades democráticas. También hay costos en términos de capital político, ya que reduce la legitimidad del Estado y por consiguiente, pone en peligro el funcionamiento de la democracia (Bonilla & Gruat, 2003).

La protección social generalmente definida como medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas. Se señala que estos sistemas deben ser universales en su cobertura, solidarios en su financiamiento, y, fundamentalmente, igualitarios en las garantías que establecen como derechos ciudadanos. La ciudadanía en su conjunto se transforma en sujeto de las políticas de protección y se logra una visión integral en las políticas sociales que combina como principios complementarios, no opuestos, la focalización como instrumento, y la universalidad como fin.

a') Seguridad humana.

“El desarrollo humano, representa la acumulación de capacidades que las personas pueden lograr en el tiempo, gracias al sano equilibrio o complementariedad entre las distintas condiciones sociales” (PNUD, 1998, pág. 18). El Informe de Desarrollo Humano de 1994, define la seguridad humana a partir de dos aspectos: “En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad” (PNUD, 1994, pág. 4). Según este informe, las amenazas a la seguridad humana se clasifican en siete categorías: seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.

El desarrollo social, político, económico y cultural debe garantizar los mecanismos a través de los cuales, los actores participen en las tareas de la modernización y el cambio.

Requiere ser sujetos del cambio, de modo de poder controlar sus amenazas y potenciar sus oportunidades de progreso y bienestar. “En un sentido positivo Seguridad Humana es generar los mecanismos para que los actores logren participar en un plano de igualdad, definir el sentido, asumir las oportunidades y controlar los riesgos o las amenazas de la modernización que la sociedad se propone alcanzar. En otras palabras la Seguridad Humana debe distribuirse en forma equitativa en una sociedad” (PNUD, 1998, pág. 36).

En 2003 la Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas² (CSH), en su informe *Human Security Now*, define la seguridad humana como la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad (CSH, 2003).

La seguridad humana es un concepto interdisciplinario que aúna los elementos humanos de la seguridad, de los derechos y el desarrollo. De acuerdo a la CSH, la seguridad humana constituye un concepto centrado en las personas, por lo que toma en consideración un amplio conjunto de condiciones que amenazan la supervivencia, el sustento y dignidad de las personas, tratando de identificar el umbral en que la vida humana se encuentra amenazada en forma intolerable. Se basa en una visión multisectorial de las inseguridades, entendiendo en forma amplia las amenazas, incluyendo las causas de la inseguridad (económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política), hecho que demanda de enfoques integrales y multisectoriales para trabajar la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. Como concepto contextualizado, reconoce que las inseguridades varían de un escenario a otro, por lo que las soluciones deben considerar las particularidades. Además la seguridad humana debe ser preventiva (CSH, 2003).

² La Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas (CHS por sus siglas en inglés), fue creada a instancias de Japón y copresidida por la Sra. Sadako Ogata, ex alta comisionada de Naciones Unidas para Refugiados, y el Sr. Amartya Sen, Premio Nobel. En el año 2003 la CHS dio a conocer su informe *Human Security Now* (Seguridad Humana Ahora).

Para lograr la seguridad humana en cualquier marco político, son necesarios dos factores que se refuerzan mutuamente: La protección y el empoderamiento. La protección es entendida como la “estrategias establecidas por los estados, agencias internacionales, ONG y sector privado para proteger a las personas de las amenazas” (CSH, 2003, pág. 10). Por su parte el empoderamiento es definido como “estrategias que permiten a las personas desarrollar su resistencia a situaciones difíciles” (CSH, 2003, pág. 10). Este enfoque pretende desarrollar las capacidades de las personas y comunidades para poder tomar decisiones informadas y actuar por sí mismas. Al empoderar a las personas, junto con desarrollar su potencial, se posibilita que encuentren formas de participación y busquen soluciones para su propia seguridad y la de los demás (CSH, 2003, pág. 10).

El enfoque de seguridad humana requiere de un trabajo integrado, el que resulta de la valoración directa de las repercusiones y centrándose en la legitimación, la eficiencia y la efectividad. Esto es más que una coordinación organizacional multisectorial, entre las organizaciones e instituciones que se centran en la efectividad (UNOCHA, 2009).

El concepto de seguridad humana plantea un desafío mayor para las políticas públicas, ya que éstas deben estar orientadas a ampliar las oportunidades de los ciudadanos (ingreso, educación, vivienda, salud, etc.), en un entorno social que potencie la confianza, la solidaridad e igualdad. Al respecto Güel plantea que “una definición de una política de protección social desde la perspectiva positiva del horizonte al cual se quiere llegar, permite focalizar el desarrollo de capacidades permanentes más allá de la aplicación de paliativos temporales. Las capacidades son precisamente las que permiten avanzar más allá de las vulnerabilidades, porque estas últimas se refieren a la dificultad que se tiene, a partir de las propias capacidades, para incorporarse en un proceso dinámico y sustentable de desarrollo” (Güel, 2004, pág. 12).

b') Principios de igualdad y equidad.

Complementan los contenidos de bienestar social, los conceptos de igualdad y equidad, los que inciden en la valoración de los problemas de exclusión y en las estrategias de intervención de las políticas públicas. Ambos principios están estrechamente relacionados pero son diferentes.

La equidad se fundamenta en tres valores sociales: igualdad, cumplimiento de derechos y justicia. Es un concepto que va a ser interpretado según los valores, las tradiciones y la ética social. En el año 2000 fue definida como la “reducción de la desigualdad social en múltiples manifestaciones y la búsqueda de mayor equidad, requiere que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de oportunidades y de la calidad de vida, en aquellos aspectos que las propias sociedades consideran de valor social, y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo” (Aedo, 2005, pág. 13).

Para Larrañaga la equidad es un concepto complejo debido a su carácter normativo y a la existencia de diferentes juicios éticos que poseen las personas que integran una sociedad. Hay situaciones que originan un relativo consenso en la población. También existen materias que dividen a la sociedad en grupos antagónicos al provocar un enfrentamiento entre concepciones de equidad que, aun cuando opuestas, pueden ser completamente legítimas. En estas materias, el proceso político debiera resolver, es la instancia donde los intereses y valores que poseen los distintos grupos de la población debieran ser compatibilizados (Larrañaga, 2000, pág. 14).

Se propone que hay que diferenciar equidad vertical y equidad horizontal. Equidad vertical se refiere al tratamiento igualitario para todas las personas y grupos de la sociedad, visión que implica igualdad absoluta. Por otra parte, la equidad horizontal implica igual tratamiento para iguales. El tratamiento diferenciado puede corregir diferencias ya existentes entre diversos grupos o individuos, y se justifica en la medida que estos son diferentes, y pueden ser tratados de manera diferenciada, sin que esto sea injusto (Aedo, 2005).

La equidad se desarrolla dentro de una base social y sostiene un valor mínimo que se realiza en cualquier momento, y requiere que el Estado desarrolle un marco de políticas generales y una acción colectiva sobre el mercado y que esté focalizada a ciertos sectores sociales, para asegurar una distribución de bienes que alcance a cubrir lo mínimo requerido.

Por su parte la noción de igualdad, es un valor en sí mismo, por lo que generalmente se desarrollan un conjunto de políticas en pro de la defensa o desarrollo de la misma. En un sentido más pragmático, se refiere a la distancia efectiva entre categorías sociales

(poder y riqueza), que requieren de una intervención permanente de la sociedad para corregir estas distancias, lo que exige del Estado una acción redistributiva.

El concepto de igualdad se utiliza para distinguir muchas formas, entre ellas la igualdad de oportunidades, la igualdad de capacidades, la igualdad de acceso o cobertura, la igualdad de insumos y la igualdad de efectos o impactos. La igualdad de oportunidades se refiere a la igualdad de oferta para todos (de servicios, de información u otro objeto de política), independientemente de la condición, clase y capacidad de pago. La igualdad de capacidades contempla la compensación por factores que podrían limitar la capacidad de un individuo o de un grupo, para lograr experiencias y beneficios importantes o básicos, que deberían estar al alcance de todos: nivelar la cancha del juego. Dar a todos una oportunidad parecida de poder aprovechar un servicio, acudir a un evento, o lograr un determinado fin. Así, se lograría que las probabilidades de alcanzar el objetivo (el efecto o el impacto) esperado, sean independientes de las raíces de las inequidades existentes (niveles de ingreso, educativos, etc.). Es un concepto cercano al de igualdad de oportunidades. En tanto, la igualdad de acceso o cobertura representa un avance sobre el concepto de igualdad de oferta, al asociar ciertos aspectos de la demanda. Igualar el acceso implica lograr que el esfuerzo relativo que el usuario tenga que hacer para aprovechar el servicio o el programa, sea aproximadamente igual para todos. Finalmente, la igualdad de insumos significa uniformar las características con que se prestan los servicios, (que pueden o no ser ofrecidos en un régimen de igualdad de acceso o de cobertura) lo que implica fijar estándares para el uso de insumos, como puede ser establecer el número de atención médica semanales o la entrega de textos por alumno, o el gasto per cápita (MIDEPLAN, 2005).

Diferentes aspectos de la igualdad están vinculados a diferentes derechos. La igualdad social y menor desigualdad material, se asocia a derechos sociales y económicos; la igualdad social y la menor desigualdad productiva, se asocia con los derechos económicos y sociales; en tanto, la igualdad simbólica se asocia a derechos sociales y culturales; la igualdad política, se vincula con los derechos políticos (CEPAL, 2000). Estos diferentes aspectos de la igualdad abren posibles campos, desde los cuales el Estado puede cumplir un rol distributivo. Hay aspectos de la igualdad que tienen un mayor efecto sistémico que otros (el acceso más igualitario a la educación de calidad, frente a la igualdad ante la ley). A su vez, “distintos derechos ciudadanos y expresiones de la ciudadanía, plantean desafíos diversos a la distribución de bienes y oportunidades

sociales, y también redefinen la igualdad en sus distintos aspectos” (CEPAL, 2000, pág. 351).

La promoción de la equidad está detrás del concepto de bienestar social. Sin embargo, la realidad social presenta un conjunto de desigualdades sociales que tensionan al Estado, a intervenir en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores sociales. Al respecto, “es importante ampliar la noción de equidad, considerando distintos aspectos que tienen que ver con la igualdad de oportunidades al inicio, y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo; con la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar material, pero también para participar en decisiones y en el espacio público; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información, y a redes de apoyo social y de otra índole” (CEPAL, 2000, pág. 346).

Las nociones de equidad y de igualdad social contienen principios éticos distintos, aunque se refieren a una misma idea más genérica que es la justicia social. No es lo mismo la equidad a la igualdad, la primera se refiere a un conjunto de acciones tendientes a la búsqueda de la igualdad de oportunidades, es un fin estratégico-político. La segunda, constituye un valor de la condición humana y de sus potenciales desarrollos, deriva como el valor de la libertad, de la adquisición de una comprensión ontológica de la realidad exterior y de la identidad personal. La equidad está supeditada a una búsqueda estratégico-racional de los principios de igualdad social (Garretón, 2000).

e) Enfoque de Vulnerabilidad.

El enfoque de la vulnerabilidad se desarrolla en la década de los ochenta, en el marco de los estudios de pobreza, por la insatisfacción ante el abordaje de la pobreza centrado en el ingreso y el consumo, y el desarrollo de los elementos elaborados por Sen, sobre la relación de pobreza y capacidades.

El desarrollo del concepto de vulnerabilidad se inicia con el cuestionamiento de la comprensión de la pobreza basada en el ingreso y el consumo, ante lo que se plante que

la dinámica de la pobreza se relaciona de manera importante con las restricciones de acceso a los activos y recursos para la construcción de medios de vida sostenibles. El pensamiento de Sen tiene implicancias en el análisis de la vulnerabilidad, si se considera que la vulnerabilidad es una forma grave de privación y restricción de oportunidades, y por lo tanto de libertades (Lampis, 2010).

Para Lampis (2010) resulta relevante la propuesta de SEN respecto de abordar la pobreza de forma multidimensional, pues detrás de las mediciones están las personas con derechos, necesidades, percepciones, sentimientos, sufrimiento individual y colectivo, generado por la pobreza. Lo relevante del planteamiento de Sen sería que la verificación de que nos alejamos conceptualmente de la idea de pobreza como carencia de medios para el sustento biológico, su identificación o diagnóstico se torna más complicado, y ya no corresponden fácilmente a meras necesidades básicas y a su representación por una línea de pobreza.

El planteamiento de Sen habría servido de inspiración a autores como Chambers, quién a finales de los años ochenta, publica *Vulnerability: How the poor cope?* donde plantea las diferencias entre pobreza y vulnerabilidad, las limitaciones de los enfoques descriptivos y centrados en el ingreso y la importancia de la forma en que los pobres enfrentan las situaciones críticas, perciben la pobreza y se recuperan de sus impactos (en Lampis, 2010). En sus estudios identifica un aspecto interno y otro externo de la vulnerabilidad. El aspecto interno se caracteriza por la indefensión, percepción de humillación y pérdida de dignidad; en tanto el aspecto externo está dado por la continuidad de los choques, lo que obliga a soportar largos periodos de tensión producto de dificultades o de graves privaciones. Además, destaca el aporte que realiza en relación a plantear que los pobres son sujetos activos, capaces de hacer un manejo estratégico de los recursos escasos (Lampis, 2010).

Por su parte Monser, basado en estudios de casos, señala que existen cinco tipos de activos claves para los pobres: el trabajo, la vivienda, la infraestructura económica y social, las relaciones dentro del hogar y el capital social (en Lampis, 2010). El aporte de Monser no se limitaría a identificar variables y dimensiones para comprender la pobreza, sino que indicaría en qué, circunstancias y para cuáles grupos es más relevante un determinado activo, un cierto tipo de estrategia o un tipo de apoyo institucional (Lampis, 2010).

La vulnerabilidad puede ser entendida como “un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas” (MIDEPLAN, 2005, pág. 68).

“La vulnerabilidad social se expresa de variadas formas, como fragilidad e indefensión, ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional, desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna, para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo o un hogar, para aprovechar el conjunto de oportunidades que se les presenta; como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias, y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar” (Busso, 2001, pág. 8). Las debilidades internas y las condiciones de indefensión, fragilidad y desamparo, que no tienen respuestas, pueden conducir a que el individuo, hogar o comunidad sufran un deterioro en el bienestar, como consecuencia de estar expuesto a determinados tipos de riesgos. Se habla de riesgo y no de amenaza, porque ésta se relaciona con la probabilidad de ocurrencia de ciertos eventos, pero no de sus consecuencias o daños.

Las condiciones de fragilidad, desamparo e indefensión pueden conducir a que el individuo, hogar o comunidad, sufra un deterioro en el bienestar como consecuencia de estar expuesto a determinados tipos de riesgo. De este modo, se puede afirmar que el fenómeno de la vulnerabilidad se basa en la relación entre un interior y un entorno que presentan ciertas características que califican a la unidad de análisis como vulnerable.

El nivel de vulnerabilidad depende de varios factores que se relacionan, por un lado, con los riesgos de origen natural y social, y, por otro, con los recursos y estrategias que disponen los individuos, hogares y comunidades. La importancia de la vulnerabilidad social radica en que permite conocer cómo y por qué, diferentes grupos y sectores de la sociedad, están sometidos a procesos que atentan contra su subsistencia y capacidad de acceso a mayores niveles de bienestar. Para ello centra la atención en el acceso a las fuentes y derechos básicos de bienestar como, trabajo, ingresos, tiempo libre, seguridad, patrimonio económico, ciudadanía política, identidad cultural, autoestima, integración social, entre otros (Busso, 2001).

El enfoque de la vulnerabilidad social integra tres componentes centrales: los activos, las estrategias de uso de los activos y el conjunto de oportunidades que ofrece el mercado, el Estado y la sociedad a los individuos, hogares y comunidades. Los activos pueden ser de tipo físico, financiero, humano (o capital humano) y social (o capital social). Los activos, conjuntamente con las estrategias, condicionan la capacidad de respuesta que tendrán los individuos, hogares o comunidades. La movilización de activos se convierte en estrategias adaptativas, defensivas u ofensivas, a cambios en el conjunto de oportunidades y, tienen como objetivo fortalecer la cantidad, calidad y diversidad de activos disponibles para acceder de forma distinta a las oportunidades que ofrece el entorno. En estas tres estrategias, son los sectores más pobres los que tienen desventajas relativas, que los tornan más vulnerables, lo que constituye un ámbito de acción por parte de las políticas públicas (MIDEPLAN, 2002a).

La noción de vulnerabilidad es acompañada de diversos adjetivos, que delimitan el a qué se es vulnerable, puede ser vulnerabilidad económica, ambiental, física, social, judicial, política, cultural, entre otras. En este sentido, la vulnerabilidad es una noción multidimensional en la medida que afecta en distintos planos al bienestar, de diversas formas y con diferentes intensidades.

La medición de la vulnerabilidad, referida a un nivel de bienestar mínimo aceptado socialmente, permite entender que un hogar o una persona se considere vulnerable a una pérdida futura de bienestar, cuando las condiciones que presenta están por debajo de una norma socialmente aceptada. De esta forma, se puede medir la vulnerabilidad respecto a un indicador o conjunto de indicadores específicos. Cabe señalar que la medición de la vulnerabilidad está asociada a un horizonte temporal, asociado a la materialización de un riesgo (MIDEPLAN, 2002).

Las políticas destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de los grupos con desventajas sociales, implican disminuir sus niveles de vulnerabilidad ante riesgos externos. Esta capacidad de respuesta se relaciona con la dotación y características de los activos poseídos, como son: la diversidad, fortaleza y flexibilidad de los recursos internos; la previsión y grado de exposición a riesgos, la creatividad, proactividad y velocidad de respuesta, la organización y participación de individuos y grupos expuestos a riesgos, y la intensidad y duración del choque externo aspectos que se articulan entre sí (Busso, 2001).

MIDEPLAN (2002a) define vulnerabilidad como, la existencia de condiciones que limitan la capacidad de una persona para desempeñarse con autonomía y procurarse los medios de subsistencia necesarios para su desarrollo, sin depender de ayuda exterior. Por esta razón, ha diseñado la asignación de un puntaje de acuerdo a la vulnerabilidad que se estima en base a una capacidad generadora de ingresos, la cual posteriormente es corregida de acuerdo a las necesidades y los riesgos del hogar. La medición de las necesidades se basa en el tamaño del grupo familiar, la relación entre perceptores de ingreso y dependientes (niños, adultos mayores, miembros de la familia que presentan alguna discapacidad). Por otra parte, los riesgos incluyen factores individuales, como salud, dependencia, discapacidad y precariedad laboral; así como riesgos del territorio asociados a características de la comuna, urbano rural.

f) Enfoque de Manejo Social del Riesgo.

El nuevo enfoque difundido por el Banco Mundial en el año 2000, para la implementación de políticas y programas destinados a la superación de la pobreza en América Latina, surge en respuesta al éxito bastante moderado que en mitigar la pobreza bajo el marco tradicional.

Las sociedades y las personas siempre han estado preocupadas de los desastres naturales, problemas climáticos y los problemas relacionados con la salud. Esto dio origen a estrategias de precaución individuales y de mecanismos informales para compartir los riesgos, los que en muchos países en desarrollo son los sistemas que se dispone para enfrentar el riesgo. La industrialización introdujo nuevos riesgos, asociados a accidentes del trabajo y desempleo, y un debilitamiento de los mecanismos informales para compartir riesgos. Es así como a mediados del siglo diecinueve, se introduce el concepto de previsión social en torno a la noción de los riesgos, y se incorpora la previsión obligatoria de accidentes del trabajo, salud y vejez, en países desarrollados. En el siglo veinte, la mayoría de los países industrializados ya contaba con medidas públicas para enfrentar riesgos sociales para una parte importante de la población, provenientes de accidentes laborales, enfermedades, discapacidad, muerte y desempleo (Holzmann & Jorgensen, 2000).

El Banco Mundial propone una nueva definición de protección social como “intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su

manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en extrema pobreza” (Holzmann & Jorgensen, 2000, pág. 3). En este enfoque la protección social se presenta como una red de protección social y a la vez como un trampolín para los pobres; un tipo de inversión en formación de capital humano; que se centra más en las causas de la pobreza y menos en los síntomas, proporcionando a los pobres la oportunidad de adoptar actividades de mayor riesgo, y de mayor rentabilidad, evitando mecanismos informales poco eficientes y poco equitativos para compartir los riesgos y; considera la realidad, el bajo porcentaje (menos del 5%) de la población mundial, puede confiar en sus propios activos para manejar el riesgo, y la incapacidad fiscal de los países de reducir la brecha mediante transferencias fiscales (Holzmann & Jorgensen, 2000).

El Manejo Social del Riesgo (MSR) se basa en la idea que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean éstos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades), o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas y comunidades de maneras impredecibles, que no se pueden evitar, y generan y profundizan la pobreza. Los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos, y tienen poco acceso a instrumentos adecuados para su manejo. Disponer de alternativas y estrategias de manejo social del riesgo (prevención, mitigación, superación de eventos negativos) permitiría reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza (Banco Mundial, 2001). Destaca en esta nueva perspectiva el concepto de red que protección que, ayuda a superar la pobreza, mediante intervenciones que se orienten a la formación de capital humano. Esta ha sido una propuesta dirigida a los sectores más pobres, a través de transferencias condicionadas, que define la protección social como intervenciones públicas para ayudar a personas, comunidades y hogares a mejorar su manejo del riesgo y entregar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza. La propuesta del manejo social del riesgo hace referencia a la capacidad de las personas y las instituciones para prevenir y enfrentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad, entendida como la probabilidad que enfrentan las personas o familias de tener quiebres en los ingresos, especialmente en contextos de inseguridad laboral y empleo precario (Serrano, 2005).

Sobre la base del manejo social del riesgo, se combinan los instrumentos tradicionales de protección social (intervenciones en el mercado laboral, previsión social y redes de protección social), con estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y

superación de eventos negativos), formalidad en el manejo del riesgo (informal, de mercado y público) y, actores en el manejo del riesgo (desde individuos, hogares, comunidades, ONG, niveles de gobierno, organizaciones internacionales y la comunidad mundial en general), frente a un contexto de información asimétrica y distintos tipos de riesgo (Holzmann & Jorgensen, 2000).

De acuerdo al planteamiento del Banco Mundial, los principales elementos del marco de manejo social del riesgo son los siguientes (Holzmann & Jorgensen, 2000):

- a. Estrategias de manejo del riesgo (reducción, mitigación y superación de eventos negativos). Entre estas estrategias destacan:

Las estrategias de prevención, que tienen la finalidad de reducir la probabilidad de un riesgo adverso y se aplican antes de que se produzca los riesgos. En la reducción del riesgo intervienen: la gestión macroeconómica, las regulaciones y, las políticas de desarrollo institucional que contribuyen a evitar que las crisis ocurran. Entre éstas se incluyen políticas para una macroeconomía sana, la salud pública, medio ambiente, educación y capacitación. Normalmente, están vinculadas a medidas para reducir los riesgos del mercado laboral, como los riesgos de desempleo, subempleo, bajos salarios por baja capacidad o mercados laborales deficientes.

Las estrategias de mitigación, que tienen el objetivo es disminuir el posible efecto de un futuro riesgo de deterioro. Incluyen, la diversificación del ingreso y los mecanismos de seguros, tanto formales como informales. La mitigación de riesgos puede tomarse como una diversificación de cartera, que exige la adquisición de diferentes activos como capital físico, financiero, humano y social. Los mecanismos formales e informales, como el seguro formal, consisten en el pago de una prima en base al riesgo, lo que genera futuros pagos. Por el contrario los seguros informales son más complejos de describir, la forma en que aparece una institución que desempeña funciones aseguradoras, como la familia; y la cobertura de riesgo cambiario, se basa en el intercambio de riesgo o pagar un precio a alguien para que asuma ese riesgo.

Las estrategias de superación, que están diseñadas para aliviar el impacto del riesgo una vez que se ha producido. Las principales formas consisten en el desarrollo y endeudamiento individual, migración, venta de la mano de obra, reducción de la

ingesta de alimentos o la dependencia a las transferencias fiscales o privadas. El gobierno cumple una importante función en ayudar a las personas a superar los impactos.

- b. Los sistemas de manejo del riesgo por nivel de formalidad permiten diferenciar los instrumentos utilizados en cada una de las estrategias de manejo de riesgo como ocurre con los sistemas informales, de mercado y proporcionadas o gestionadas por el sector público, que se discuten a continuación.

Los sistemas informales aparecen a falta de instituciones de mercado y disposiciones públicas. La respuesta de cada hogar es la autoprotección a través de sistemas informales, que pueden tener una eficacia limitada y con altos costos directos y de oportunidad. Ejemplos son la compra venta de activos reales, endeudamientos, préstamos informales, ente otros.

El sistema de mercado, está conformado por activos financiero (efectivo, depósitos bancarios, acciones, pólizas de seguro). Exigen el funcionamiento de instituciones financieras, y las personas necesitan un cierto nivel de conocimiento del mercado financiero para utilizar los instrumentos de manera de mejorar su bienestar.

Los sistemas provistos por el sector público, son las transferencias, las obras públicas y la previsión social. El estado puede proporcionar programas de seguridad social en casos de desempleo, vejez, accidentes del trabajo, discapacidad, supervivencia y enfermedad.

- c. Los actores en el manejo del riesgo pueden ser individuos, hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado, organizaciones internacionales, hasta la comunidad mundial en general. El manejo social del riesgo se desarrolla como resultado de información privada asimétrica, por lo cual es relevante considerar la función que desempeñan los actores en su capacidad para enfrentar esta situación.

Las personas se ven enfrentadas a una variada gama de riesgos a lo largo de su vida, con diferencias en la estructuras de riesgos en las diferentes etapas. Desde la perspectiva de políticas sociales, ya no es posible aplicar el modelo lineal de etapas nacimiento-educación-trabajo-matrimonio-hijos-jubilación-muerte porque no se ajusta a la realidad. Se ha ido usando un enfoque cíclico coherente con el ciclo de la vida, en el que las

circunstancias van variando a lo largo del ciclo de vida de cada persona, en el que las etapas se pueden repetir y reorganizar a lo largo de la vida de las personas. Por ello, en una concepción amplia, se entiende ciclo de vida como el “periodo durante el cual, el conjunto de riesgos y certezas de una persona es constante. Una persona entra en un nuevo ciclo de vida cuando ese conjunto de riesgos y certezas, que definen su grado de vulnerabilidad, cambia” (Bonilla & Gruat, 2003, pág. 34).

Para cada uno de los ciclos de vida existe una oferta de programas, servicios y prestaciones entregadas por el gobierno a fin de ayudar en la resolución de problemas, los que en la mayoría de los casos han correspondido a estrategias sectoriales (salud, educación, trabajo y vivienda, entre otras).

El manejo social del riesgo adquiere relevancia en el análisis porque el FOSIS elaboró una adaptación de la Matriz de Análisis de Riesgo, como instrumento de estudio para ordenar la situación de riesgo a que están expuestas personas y grupos sociales. Así, FOSIS identifica a los grupos objetivos y los define como “grupos de personas o colectivos sociales que pueden verse directa o potencialmente expuestos a riesgos. Identifican a las personas, en tanto individuos, de acuerdo a las etapas del ciclo vital, o como parte de un colectivo social - familia y comunidad. Bajo estas categorías pueden ser identificados y localizados en un determinado territorio” (FOSIS, 2002a, pág. 12). Los grupos objetivos que son impactados directa o indirectamente por los riesgos son los grupos etarios, las familias o las comunidades. Los grupos etarios se desagregan según ciclo de vida, en niños y niñas entre 0 y 3 años; entre 4 y 5 años; entre 6 y 14 años; adolescentes y jóvenes entre 15 y 18 años; jóvenes de 19 a 24 años; adultos entre 25 y 59 años y adultos mayores desde 60 años.

La Matriz considera una descripción del riesgo principal, condiciones mínimas, factores protectores, indicadores de riesgo y mapa de oportunidades. A saber:

- El riesgo principal al que se ve enfrentado cada grupo objetivo, se define como “una situación o evento negativo al que se ven enfrentados los grupos objetivo portadores de condiciones de mayor vulnerabilidad, la cual amenaza su subsistencia puesto que no podrían desarrollar con éxito las tareas propias de su etapa de desarrollo o, en el caso de colectivos sociales, cumplir la función social propia que se les ha definido” (FOSIS, 2002a, pág. 13).

- Las condiciones mínimas se definen como “los requerimientos básicos de los que deben disponer los integrantes del grupo objetivo, para poder desplegar al máximo sus potencialidades y capacidades, individuales y/o grupales, a fin de asegurar y garantizar un estándar mínimo de calidad de vida, adecuado a su etapa de desarrollo, en el caso de los grupos etarios, y adecuado al cumplimiento de sus funciones sociales, en el caso de los colectivos identificados” (FOSIS, 2002a, pág. 13).
- Los factores protectores son “recursos o apoyos específicos, que puestos a disposición de las personas y grupos, permiten asegurar la existencia de las condiciones mínimas que garantizan el desarrollo de las herramientas que los distintos grupos objetivo necesitan para manejar con éxito el riesgo al que están expuestos. Pueden provenir de la interacción de las personas, en tanto el rol que les compete (relaciones parentales, pautas de crianza, mecanismos de comunicación, estilos de convivencia, entre otros) o de la oferta de servicios ofrecidos por las políticas públicas especialmente de tipo universal (educación, salud, trabajo y vivienda principalmente)” (FOSIS, 2002a, pág. 14).
- Los indicadores del riesgo son “las mediciones que diversas fuentes válidas han realizado, para dimensionar la presencia, magnitud y extensión que tienen las expresiones del riesgo en cada uno de los grupos objetivo, sí como constatar la presencia o ausencia de los factores protectores. Han sido formulados de manera que reflejen el comportamiento a nivel nacional, regional y comunal, de variables directa e indirectamente relacionadas con los riesgos identificados” (FOSIS, 2002a, pág. 13).
- El mapa de oportunidades, “representa la oferta de servicios y programas, en este caso de carácter público, que apuntan a prevenir, mitigar o superar el impacto del riesgo principal, al que las personas y grupos están expuestos” (FOSIS, 2002a, pág. 14).

g) Enfoque Universalismo Básico.

Este enfoque tiene una larga tradición, se desarrolla junto al Estado de Bienestar, periodo en el que se formula un nuevo cuerpo de derechos humanos que expresan los valores de la igualdad, la solidaridad y de no discriminación. En América Latina los

principales programas universalistas que se concretaron, fueron los sistemas de educación básica pública universal y de salud pública después de la II Guerra Mundial. Con las reformas económicas de los 80 y 90, desarrolladas bajo la influencia del Banco Mundial, se cambia y se comienza a implementar una política social focalización y con participación privada en su provisión. El retorno a la visión universalista es producto de una visión de política social subordinada a los principios sobre los cuales se debe cimentar, que refuerza el amplio desarrollo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, los que expresan valores de igualdad, solidaridad y no discriminación.

El universalismo básico alude a una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura de riesgos esenciales que deben hacerse extensivas a toda la población, con estándares de calidad homogéneos y prestados sobre la base del principio de ciudadanía. El Estado debe garantizar el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad homogénea; y que el universalismo básico ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales (Molina, 2006). Esto se asocia al concepto de *merit goods* de la teoría del bienestar, que corresponden a bienes de valor social, referidos a aquellos bienes que la sociedad considera que deben recibir todos los miembros en tanto ciudadanos (CEPAL, 2000).

Este enfoque nace en respuesta a los programas de focalización que han prevalecido en las últimas décadas, a través de servicios y prestaciones sociales que se puedan universalizar, y esa universalización debe ser el principal instrumentos para lograr una mayor focalización del gasto público hacia los sectores de menores ingresos. La focalización debe estar a disposición de la universalización y no ser un sustituto de ella, desarrollando programas de asistencia social con vocación universal dentro de ciertos grupos sociales. Los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados con la extensión de la cobertura y para ello la focalización debe jugar un papel subsidiario. Los programas focalizados deben permitir el diseño de planes especiales para algunas poblaciones y grupos específicos de la población (como los programas hacia población perteneciente a alguna etnia) y la focalización debe garantizar a los sectores con dificultades para acceder a los servicios básicos, que puedan acceder a ellos (Ocampo, 2008).

El Universalismo Básico permite una mejor utilización del gasto público social, concentrándolo en una primera etapa en la universalización de prestaciones sociales básicas e ir avanzando progresivamente hacia la universalización completa. Es necesario contar con un piso de protección social o red básica de seguridad, para ir avanzando hacia un sistema de protección social que cubra un mayor número de prestaciones e involucre mayores recursos. Este planteamiento apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos (Molina, 2006).

Este enfoque argumenta que la mejor focalización es una política social universal y, que la focalización debe visualizarse como un complemento (y no como un sustituto) de la universalización (Ocampo, 2008).

h) Enfoque en base a derechos.

El enfoque de derechos considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas sociales (Abramovich, 2006a). Este enfoque plantea que los Estados deben asumir las responsabilidades en la garantía de derechos de todos los ciudadanos los que comprenden los derechos civiles, políticos y los derechos sociales. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

El enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos, es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado, posición que significa un cambio en la lógica de elaboración de políticas públicas, ya que ahora el centro son sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas, en reemplazo de la existencia de personas con necesidades que debían ser asistidas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos (Abramovich, 2006a).

En el enfoque basado en derechos se trata de integrar la conceptualización de la perspectiva de los derechos humanos en el diálogo de la reducción de la pobreza. Se considera que los objetivos y valores de las estrategias antipobreza deben ser guiados por las leyes internacionales de derechos humanos. Dado que estas leyes han sido universalmente reconocidas y consideran obligaciones legales, este enfoque entrega un marco para la formulación de políticas nacionales e internacionales, incluyendo programas antipobreza (OHCHR, 2002). Los diferentes marcos conceptuales sobre el enfoque de derechos difieren en las definiciones de pobreza, aunque coinciden en la idea de que las situaciones de pobreza determinan la privación de algunas libertades básicas, como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo. También coinciden en la idea que la pobreza depende de factores económicos y de condicionantes culturales, sociales, legales y políticos (Abramovich, 2006).

Si bien hay diversas propuestas para establecer los alcances del enfoque basado en derechos, ellas coinciden en las siguientes características: i) Que busca empoderar a los sectores excluidos y a los ciudadanos para impulsar la exigencia de sus derechos. ii) Que su eje central en la reducción de la pobreza y el desarrollo de las estrategias es responsabilidad estatal. iii) Que la pobreza se entiende como privación de libertades básicas y se asocia a una violación compleja de varios derechos. iv) Que se enfatiza el principio de igualdad formal y material, pero que pone especial interés en aquellos grupos que requieren de una protección especial. v) Se considera la interrelación e indivisibilidad de los derechos, poniendo énfasis en el principio de dignidad humana. vi) el concepto de ciudadanía implica estar en posesión de derechos y por tanto de la exigibilidad de políticas sociales con enfoque de derechos (Parra, 2008). Sobre la base de este enfoque, las políticas públicas deben considerar las dimensiones que pueden llegar a alcanzar pues todos tienen derechos, que debe ser exigible y debe haber un control judicial de estas políticas públicas de modo que permita la rendición de cuentas respecto al diseño, ejecución y consecuencias de las mismas. Los estándares del derecho internacional de los derechos humanos pueden servir para fijar un marco para la definición de las políticas y estrategias de intervención de diversos actores, y dichos estándares jurídicos constituyen criterios para la fiscalización y evaluación posterior de esas políticas (Abramovich, 2006).

C) Focalización.

Uno de los temas que hay que resolver en el diseño de las políticas sociales, es decidir entre el universalismo o selectividad. El universalismo da acceso a toda la población de un país, por lo que las políticas públicas universales son aquellas que “se diseñan en beneficio de todos los habitantes, sin importar características personales, económicas y sociales” (Raczynski, 1995, pág. 17). El universalismo se asocia a los regímenes de bienestar social-demócratas, según la clasificación de Andersen (1990)³.

La focalización, implica seleccionar a un grupo en base a criterios establecidos para distribuir beneficios. Esto implica que las personas deben reunir determinados requisitos para acceder a beneficios sociales. Las políticas públicas selectivas “son las que se formulan pensando en un grupo destinatario específico, segmento poblacional, actividad, organización o localidad geográfica” (Raczynski, 1995, pág. 218). Los programas sociales focalizados tienen por grupo objetivo a la población pobre o a algún subgrupo específico, como los adultos mayores en pobreza o los niños en pobreza. El término focalización se asocia a la delimitación del grupo destinatario según un criterio de pobreza, por lo que políticas focalizadas “son aquellas que se proponen beneficiar únicamente a sectores poblacionales que se hallan por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social” (Raczynski, 1995, pág. 218).

Raczynski plantea dos criterios para definir los grupos destinatarios: un criterio categorial por el cual “el grupo destinatario se delimita según alguna vulnerabilidad específica asociada a una situación socio demográfica, de ciclo vital o de inserción productiva -por ejemplo- los segmentos materno infantil, jóvenes, mujeres, ancianos, pequeñas empresas, productores agrícolas”. El otro criterio está asociado a la situación de pobreza en la que se encuentran las personas con lo que el grupo destinatario se identifica de acuerdo a “una variable que refleja el riesgo social, como el nivel de ingresos del hogar, bajo nivel de aprendizaje escolar o precariedad de la situación habitacional” (Raczynski, 1995, pág. 218).

³ Esping Andersen (1990) identificó tres diferentes regímenes estatales de bienestar: 1) social-democrático (usualmente vinculado a países escandinavos); 2) corporativista-conservador (típico de países continentales europeos, en el cual la seguridad social está principalmente ligado al tipo de empleo, así como, a las contribuciones que hacen las personas; y 3) liberal (asociado a países anglosajones), en el cual las transferencias de ciertos beneficios sociales están sujetos a que los beneficiarios comprueben que necesitan tales beneficios, según criterios previamente establecidos.

La preferencia por criterios de selectividad por encima de la universalidad, está asociada a modelos residuales o liberales (Esping-Andersen, 1990), en los cuales el mercado y la familia son los principales medios a través de los cuales los individuos deben satisfacer sus necesidades. El Estado puede brindar ayuda en casos extremos o cuando sean incapaces de participar en el mercado o carezcan de apoyo familiar, ayuda que se concibe de carácter temporal.

Desde una perspectiva de finanzas públicas, la focalización permite aumentar el monto de las prestaciones que se otorgan a la población beneficiaria, dado que un mismo nivel de recursos se distribuye en un grupo más acotado de personas.

De acuerdo a cómo se seleccione la población objetivo, se dispone de diferentes tipos de instrumentos de focalización, que se eligen dependiendo de las características de la pobreza y de las capacidades institucionales del país. Los tipos de focalización pueden ser:

1. Selección de beneficiarios a través del nivel de ingreso (medios directos), o a través de variables indirectas que se relacionan con la condición socioeconómica (medios indirectos). Los países más desarrollados, que disponen de sistemas de información sobre los niveles de ingreso las familias pueden utilizar medios directos.
2. Focalización territorial, que selecciona a grupos de individuos según su pertenencia a unidades territoriales como comunas o barrios, se utiliza en países donde la pobreza se concentra en determinadas áreas geográficas.
3. Selección de beneficiarios a través de líderes o representantes de la comunidad, cuando se quiere realizar una focalización comunitaria.

En Chile, se utilizan medios indirectos, ya que se recurre como instrumento a la Ficha CAS y Ficha de Protección Social, debido a que la informalidad de las fuentes de ingresos de la población pobre, dificulta el disponer de la información de forma directa. Además este criterio considera la dispersión geográfica de la pobreza, situación en la cual resulta ineficiente aplicar instrumentos grupales.

Los instrumentos de focalización deben permitir discriminar, identificando a la población más pobre y las variables utilizadas deben ser verificables, para evitar la subdeclaración, dado que existen incentivos para tratar de calificar como pobres, y

poder acceder a beneficios sociales. Otro problema que enfrenta la focalización es la llamada trampa de la pobreza, definida como “mecanismo auto mantenido que provoca que la pobreza persista” (Azariadis & Stachurski, 2005, pág. 326). También se le denominan relaciones de dependencia de la asistencia pública. Si bien este no es un problema del instrumento de focalización, se presenta cuando en el diseño del programa, un incremento marginal en las características socioeconómicas puede significar la pérdida de uno o más beneficios. Esto lleva a que a algunas personas les resulte conveniente mantener la condición de pobreza, para no perder los beneficios. Esta situación se puede minimizar al establecer una relación más continua entre incremento de los recursos propios y pérdida de los beneficios sociales.

La focalización tiene costos asociados, pues debe financiar la recolección de la información en terreno, la verificación de esta información y el funcionamiento del sistema de información que recolecta y procesa los datos. Por esto el costo de obtener una identificación totalmente correcta, no puede superar la ganancia de disponer de dicha identificación. El instrumento de focalización debe tratar de minimizar los errores de focalización asociados, incluyendo el error de inclusión cuando se ingresa a no pobres, y el error de exclusión que deja fuera del beneficio a población pobre.

Para identificar a los beneficiarios de políticas y programas sociales, se parte definiendo los grupos objetivos a los que se espera llegar, considerando ciertas condiciones que deben cumplir, como la situación socioeconómica o alguna vulnerabilidad específica asociada a la situación socio demográfica, que son las que determinan las condiciones de ingreso (Raczynski, 1992). Los mecanismos de focalización pueden ser orientados a grupos objetivos seleccionados desde la demanda, desde la oferta, o bien según áreas geográficas. Es posible focalizar utilizando una combinación de estos. El objetivo de la focalización es aumentar la efectividad del gasto social, asignando recursos escasos a los grupos que presentan las mayores carencias.

Las políticas focalizadas han estado acompañando la implementación del modelo neoliberal, tanto en el ámbito económico como social. En este contexto, la focalización se “propagó como solución a una inquietud de tipo fiscal” de reducir el gasto público, con el fin de equilibrar el presupuesto fiscal (Raczynski, 1995, pág. 217). Uno de los principales argumentos es que la focalización privilegia el uso eficiente de recursos públicos destinados a reducir la pobreza.

En Chile, la focalización es objetivo explícito de la política social desde la década del 70, producto de las reformas económicas implementadas en el país, donde la acción redistributiva quedó circunscrita a las transferencias monetarias de bajo monto, dirigidas a los sectores de mayor pobreza, como fueron la Pensión Asistencial (PASIS) y el Subsidio Único Familiar (SUF). En las décadas previas, los ingresos y el poder adquisitivo se distribuían a través de mecanismos generales como, el control de precios de productos básicos, tasas de impuesto diferenciadas por tipo de bienes, salarios mínimos según sectores de la economía y asignaciones familiares para los asalariados. Producto de las reformas económicas de los años 70, estos instrumentos (control de precios y tasas de impuestos) dejaron de cumplir un rol redistributivo, y pasaron a cumplir su función principal. De esta forma, los precios pasaron a regular la asignación de recursos, y los impuestos retomaron su rol en la recaudación tributaria (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010, pág. 5).

En los programas de transferencias monetarias y en otras prestaciones sociales, la selección de los beneficiarios se realiza utilizando un instrumento de focalización diseñado para este fin desde 1980, cuando se comienza a aplicar la ficha CAS, que evaluaba la condición socioeconómica del hogar a través de un puntaje, el que permitía determinar la prioridad de acceso a los beneficios sociales. Este proceso fue un símbolo del cambio de paradigma del Estado de Bienestar, desde un modelo que beneficiaba a las personas según afiliación laboral a otro de carácter residual, que asiste a los más pobres.

a) Instrumentos de focalización utilizados en Chile.

El primer instrumento de focalización aplicado en Chile es la Ficha CAS, que fue reemplazada por la Ficha CAS-2. Posteriormente, se aplica la Ficha de Protección Social. Todas ellas se aplican a nivel nacional, mediante un cuestionario único, que recoge un conjunto de variables que representan los diferentes aspectos de la condición socioeconómica del hogar, para luego asignar un puntaje que permite ordenar a los entrevistados de acuerdo a su condición, la que es considerada para la asignación de los beneficios.

Sin considerar los subsidios monetarios que son focalizados, los programas que utilizan focalización explícita, representan una fracción menor del gasto Social, lo que no

implica que el resto de los programas sean universales, y que distribuyan sus beneficios al conjunto de la población. En Chile, los programas operan sobre la base de cobro diferenciado a los usuarios según su condición socioeconómica. Se trata de programas que están disponibles para el conjunto de la población, pero que en la práctica focalizan los subsidios hacia los grupos más pobres. Aquí también opera alguna lógica de autofocalización, puesto que las familias de mayor ingreso optan por acceder a servicios privados de mayor costo y calidad (Larrañaga, 2003).

La aplicación de estos instrumentos cubre una proporción importante de la población. En 1998 la Ficha CAS tenía el 36% de la población encuestada y el 21,7% era considerada pobre (MIDEPLAN, 2000). Hacia el año 2000, había 5,5 millones de personas con Ficha CAS-2 vigente, lo que representa el 36,5% de la población (MIDEPLAN, 2000) y a inicios del año 2010 había cerca de 11 millones de personas encuestadas con la Ficha de Protección Social, lo que equivalía a dos tercios de la población nacional (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010).

a'. La Ficha CAS.

La Ficha Cas, es el primer instrumento de focalización de programas sociales aplicados en Chile para la identificación de los beneficiarios de subsidios sociales y de los programas de vivienda social. Su origen se remonta a 1979 año en que se crean los Comités de Asistencia Social (CAS), instancias de nivel comunal a cargo de la ejecución de los programas sociales. En esos años los municipios se constituyen en la principal puerta de entrada a los programas sociales, considerando la cercanía existente entre los gobiernos locales y la población beneficiaria, que facilitaba la postulación a los beneficios sociales y la identificación de necesidades específicas de los postulantes. Estos Comités necesitaban disponer de un instrumento estandarizado que permitiera focalizarse en los sectores más necesitados. Esto lleva a que en 1980, se comience a utilizar la Ficha CAS para identificar a las familias con carencias socioeconómicas. En su primera versión, las variables que consideraba eran las utilizadas en la confección del índice socioeconómico de la Encuesta Continuada del Estado Nutricional (ECEN)⁴ aplicada en 1974 por el Ministerio de Salud (MIDEPLAN, 2000).

⁴ Encuesta ECEN, Encuesta Continuada del Estado Nutricional. Se aplicó en 1974, pero fue manejada confidencialmente y sólo se publicaron resultados parciales de esta encuesta, según lo señalan publicaciones del Ministerio de Salud.

La Ficha Cas constituyó un instrumento estandarizado y único, que permitió ordenar y seleccionar a los beneficiarios de subsidios. Calificaba a los hogares en cinco niveles o índices de pobreza, siendo los tres primeros los que reflejaban las situaciones de pobreza más severas. Para la calificación se recogía información sobre la vivienda (tipo, número de dormitorios, disponibilidad de agua potable y luz eléctrica, sistema de eliminación de excretas y tipo de combustible utilizado para cocinar), la escolaridad y ocupación de cada uno de los miembros del hogar, y el beneficio social recibido desde el Estado (MIDEPLAN, 2000). Esta información fue utilizada para la asignación del SUF, las PASIS y los programas de empleo: Programa de Empleo Mínimo (PEM) y Programa Ocupación para Jefes de Hogar (POJH). Esta Ficha era un instrumento precario en cuanto a su consistencia, logística, y de fácil manipulación por parte de los usuarios. Entre las principales limitaciones se cuenta el que no tenía unidad de análisis definida, no disponía de manuales operativos y el índice era de fácil manipulación (Larrañaga, 2003).

En 1984 se inicia un estudio para determinar el impacto de las políticas sociales, resultados que mostraron que sólo el 14% del gasto social se traducía en prestaciones que recibía la población más pobre. Esto lleva a que en 1985 se inicie la modificación de la ficha, en base a seis áreas de análisis: vivienda, saneamiento y confort, ocupación e ingresos, educación, patrimonio y salud.

b'. Ficha CAS-2.

La segunda versión de la ficha, denominada CAS-2 comenzó a implementarse en 1987, introduciendo una serie de cambios respecto a en relación a la antecesora, siendo el más significativo, la creación de un modelo matemático para el cálculo del puntaje mediante la ponderación de diferentes variables y factores. El diseño de esta ficha estuvo a cargo de un grupo de expertos sociales y estadísticos, que seleccionaron un conjunto de cincuenta variables, sobre la base de carencias socioeconómicas y la aplicación de factores discriminantes.

Esta nueva ficha utiliza a la “vivienda” como unidad de aplicación de la encuesta y a la “familia” como la unidad de análisis de la situación socioeconómica, a la que se asigna un puntaje. La familia está constituida por todas las personas que residen en una

vivienda, que se reconocen a sí mismas como parte de un grupo y que pretenden seguir viviendo juntos. Por lo tanto en una vivienda puede haber más de una familia, en cuyo caso se identifica a una familia principal y a uno o más grupos de allegados. Esta definición de familia ha sido cuestionada con posterioridad, ya que si bien otorga autonomía a las personas para constituirse como grupo, el largo tiempo en que ha sido aplicada, y el proceso de aprendizaje de los encuestados, otorga un espacio para que las familias puedan influir en el cambio de su puntaje, al identificarse como familia principal o grupo allegado.

La Ficha CAS-2, recoge información relativa a las condiciones de la vivienda, de educación, ocupación, ingresos y patrimonio, a los que se les asigna un puntaje de acuerdo a las características de la familia. Considera cinco dimensiones: vivienda, educación, ocupación, ingresos y patrimonio. No se incluye salud, porque no se ha logrado establecer algún indicador que permita discriminar la población de menores ingresos. Las diferencias, urbano y rural, se recogen utilizando ponderadores diferentes en las categorías de respuesta de las variables saneamiento y años de escolaridad. En tanto, las diferencias climáticas del país, se clasifican nueve zonas, aplicando ponderadores diferentes en cada una de las zonas a las variables del factor protección ambiental. La vigencia de la Ficha es de dos años, después de este plazo se debe volver a aplicar en caso que se requiera renovar algún subsidio o beneficio que se esté recibiendo, si se necesita repostular a algún programa donde antes no fue aceptado, o para postular a un nuevo beneficio.

El puntaje del factor vivienda, se aplicaba a todos los residentes de la vivienda, pero los puntajes de los factores de educación, ocupación, ingreso y patrimonio, son asignados a cada familia. Esto implica que dos familias con iguales condiciones y las mismas categorías de respuesta en las 15 variables, tendrán un puntaje diferente, si la vivienda está ubicada en el sector urbano o rural de una misma comuna, o si se encuentran en diferentes zonas climáticas.

Las dimensiones incluidas en la Ficha CAS-2 corresponden a:

1. Información de residentes: Se identifica a todos los residentes de la vivienda, distinguiendo la familia y el hogar al cual pertenece.
2. Vivienda, contempla las subdimensiones: Protección Ambiental que incluye variables relativas a la materialidad de los muros, pisos y techo con que está

construida la vivienda; Hacinamiento que registra información sobre la cantidad y uso de piezas ocupadas de la vivienda; Saneamiento y confort que recoge información respecto del acceso a servicios básicos como abastecimiento de agua, sistema de eliminación de excretas, disponibilidad de ducha o tina y suministro eléctrico.

3. Educación, registra los años de estudio aprobados en el sistema formal de educación para los residentes de 6 o más años.
4. Ocupación, considera la actividad laboral, categoría ocupacional y permanencia en el trabajo, si corresponde para mayores de 14 años. En los años ochenta identificaba los planes de empleo mínimo (PEM) y el Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH).
5. Ingresos, registra los ingresos del trabajo e ingresos secundarios, ingresos por jubilaciones y pensiones. Adicionalmente, se incluye la información de la periodicidad del ingreso y aportes de terceros.
6. Patrimonio de cada familia residente en la vivienda, incluyendo información sobre la situación bajo la cual ocupa el sitio, donde se encuentra ubicada la vivienda, la propiedad y funcionamiento de bienes durables tales como televisor, refrigerador y calefón o termo.
7. Subsidios monetarios para cada persona registrada, identificando los subsidios monetarios que recibe, tales como: Subsidio Único Familiar, Pensiones Asistenciales, Subsidio de cesantía y -a inicios de los noventa- se incorpora el subsidio al consumo de agua potable y servicios de alcantarillado.

El sistema CAS-2 era administrado por las municipalidades, entidades que financiaban el funcionamiento del sistema con recursos propios. Si bien existe una demanda activa de la población que presiona a los municipios a realizar las encuestas, al ser requisito para la postulación a beneficios sociales, los municipios pueden tener diferente disposición para atender a la población con carencias. En este sentido, cada municipio puede diseñar, financiar e implementar programas sociales orientados a la resolución de problemas específicos de la población local, lo que lleva a una gran heterogeneidad de este tipo de programas entre los municipios. Sin embargo, los principales programas sociales de tipo asistencial, son programas nacionales financiados por el gobierno central, correspondiéndoles a los municipios, identificar y seleccionar a los beneficiarios, según normativa establecida a nivel nacional. En la medida en que el

nivel local se tenga más población encuestada con la ficha, tanto los gobiernos locales como la población se benefician del mayor acceso a programas sociales (Larrañaga, 2003).

La información de la Ficha CAS-2 se utilizó para la asignación del Subsidio Único Familiar (SUF), las Pensiones Asistenciales (PASIS) y los programas de empleo de emergencia, mientras estuvieron vigentes. A partir de 1980, se la utilizó para seleccionar a los beneficiarios de los subsidios de Vivienda Básica, Vivienda Progresiva y el Subsidio de Agua Potable y Alcantarillado. En 1988 se la incluyó como indicador socioeconómico en la priorización de los Proyectos de Mejoramiento Urbano, financiados con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En el Ministerio de Educación se la utilizó para identificar los establecimientos educacionales vulnerables, que calificaban para la entrega del Programa de Alimentación Escolar. En 1995 se la utilizó para la selección de postulantes al Subsidio Habitacional Rural.

Cada subsidio utiliza la información de la Ficha CAS-2 de forma diferente. El SUF se asigna a nivel comunal y cada comuna dispone de un número fijo de subsidios a entregar, de acuerdo a lista de postulación ordenada según puntaje CAS. En el caso de las PASIS, la asignación es regional y cada región dispone de un número fijo de cupos, que son asignados de acuerdo a una lista de postulación regional ordenada según puntajes. En tanto, en el Consuno del Agua Potable y Alcantarillado, la asignación es comunal, pero a diferencia del SUF, los alcaldes no disponen de un número de cupos a asignar, sino que la asignación se realiza a través de las empresas sanitarias. El Ministerio de Vivienda usó un sistema de asignación de subsidios en lo referente al ahorro de la familia, la antigüedad y el puntaje CAS-2 de cada postulante (MIDEPLAN, 2000).

Las instituciones que utilizaban el puntaje CAS-2 para la selección de los beneficiarios siguió ampliándose, incluyendo también a la Junta Nacional de Jardines infantiles para seleccionar a los postulantes, al FONASA, para tener derecho a la gratuidad de atención en salud. Además utilizaron este puntaje la CONADI, la Fundación de la Familia, el SERNAM, la Fundación Integra y diversos Ministerios Sociales y Municipios.

En 1998, estudios desarrollados dejan en evidencia que el modelo de cálculo había perdido el poder de discriminación, explicado por el cambio de las condiciones de vida

experimentados por el país en la última décadas, lo que llevó a efectuar cambios en el modelo de cálculo del puntaje CAS, respecto al que se utilizaba desde 1987. La propuesta de modelo de cálculo se desarrolló a través de un proceso participativo, en el que se combinó el trabajo de expertos con participación de actores relevantes. El nuevo modelo de cálculo unificó el procedimiento para las zonas urbanas y rurales, modificó la codificación y el peso de las variables en el puntaje CAS, se actualizaron los parámetros utilizando los datos de Encuesta CASEN 1996, de modo que el modelo resultara más acorde con la realidad socioeconómica del país. Se eliminaron aquellas variables que no discriminaban y se adecuaron las puntuaciones, a fin de permitir una mayor discriminación. Estas modificaciones significaron que en 1999 se recalculará el puntaje sin necesidad de reencuestar a la población (MIDEPLAN, 2000).

El rediseño de la Ficha CAS-2 versión 1999 se basó en dos conceptos estadísticos: 1. El análisis de componentes principales para identificar características comunes en la distribución de los hogares que entregan distintas variables; y 2. El análisis discriminante para identificar variables que permitieran discriminar los hogares según las categorías deseadas. Esta metodología obliga a la revisión periódica de los componentes de la ficha, considerando la capacidad de discriminación de las variables, que cambia según los cambios en la disponibilidad de recursos por parte de los grupos objetivos de la política de focalización. Además, dado que el país ha presentado un crecimiento económico sostenido, han cambiado los ingresos de los hogares (Larrañaga, 2003).

c'. La Ficha Familia.

A partir del año 2000, las agencias internacionales presionan para que se haga una revisión de los enfoques de focalización imperantes en América Latina. En el país se plantean nuevas políticas sociales que pretenden conjugar políticas sociales asistencialistas con políticas promocionales, que cambiaban el foco de intervención desde el individuo a la familia, para lo cual las instituciones orientan el diseño de programas sociales a segmentos específicos de la población, priorizando grupos de alta vulnerabilidad. Por otro lado, había consenso entre expertos -académicos, instituciones usuarias, operadores del nivel local - más la experiencia acumulada en MIDEPLAN, que la Ficha CAS-2 había ido perdiendo, de manera paulatina, la capacidad para

discriminar adecuadamente entre los postulantes de la red subsidiaria debido a una serie de limitaciones metodológicas, técnicas y del contexto socioeconómico que había experimentado el país en los quince años desde que se inició su aplicación. Se inicia entonces un proceso de diseño de la nueva ficha, que contempla nuevos estudios, talleres con expertos y consultas a los diferentes sectores sociales, para obtener una ficha que diera respuesta a los requerimientos organizativos y administrativos.

En el año 2005 se dispone de la Ficha Familia que va a permitir subsanar las deficiencias de la Ficha CAS-2 y dar respuesta a los nuevos requerimientos. Esta nueva ficha permitía medir la situación socioeconómica del hogar, mejorando el poder de discriminación en los sectores más precarios, a diferencia de Ficha CAS-2, que medía carencia. El nuevo instrumento de estratificación social, define su objetivo como: “priorizar y elegir a las personas y familias a las que se entrega los subsidios monetarios y beneficios de programas sociales”⁵.

La Ficha Familia es parte del Sistema Integral de Información Social, cuyo propósito es reunir y articular la información de los programas sociales y de los beneficiarios. La implementación de este sistema contempló requirió de hardware, software y conectividad, para los procesos de digitación y procesamiento en línea de la información comunal, regional y nacional. Con esto se subsanaban deficiencias que presentaba el sistema CAS-2. La nueva ficha mantiene las secciones de la ficha anterior, pero incluye nuevas variables y perfecciona algunas preguntas, de modo de poder mejorar el tipo y calidad de la información recogida, en todos los municipios del país. Se incorporaron variables verificables, aumentó el nivel de confiabilidad de la medición y se incorpora un tratamiento específico para la medición de la situación socioeconómica de los hogares (MIDEPLAN, 2004).

La Ficha Familia consideró una implementación gradual desde el año 2005, para completarse en el año 2008. Sin embargo, a inicios de 2006 asume la presidencia de la República Michelle Bachelet, quien introduce cambios importantes en la organización y orientación de las políticas sociales, planteado un nuevo instrumento para la selección de beneficiarios, por lo cual, esta Ficha no logra implementarse completamente. Sin

⁵ Documento de apoyo utilizado por la Ministra Yasna Provoste en presentación realizada en Corea titulada: Ficha Familia, mejor focalización en una nueva etapa de desarrollo del país, año 2005.

embargo, los avances en el sistema informático y software para operar el sistema, sirvieron de base para el nuevo instrumento.

Entre los principales aportes que significó la Ficha Familia en relación a la CAS-2, fue la utilización del cálculo de Índice de Necesidades que considera el número de persona integrantes del núcleo familiar y la presencia de personas discapacitadas. Además, el disponer de un software único, que conecte las bases de datos de todas las municipalidades, permitió mejorar el acceso a la información e implementar mejores niveles de seguridad de las bases de datos y el tráfico de la información.

d'. Ficha de protección social.

Una de las prioridades cuando asume el gobierno la presidenta Bachelet, fue la implementación de un Sistema de Protección Social dirigido a la población que se encontraba en situación de vulnerabilidad y riesgo social. La implementación del sistema se realiza de modo progresivo para transitar desde un enfoque de focalización y que discrimina entre potenciales beneficiarios, a uno basado en el derecho de algunas categorías de personas a ciertos beneficios sociales. Este avance en la protección social, implicó una innovación en la mirada tradicional de política social, desde una perspectiva centrada en las carencias a una mirada más integral, compleja y dinámica, basada en derechos.

Se entiende por protección social, al conjunto de políticas y programas dirigidos a reducir la vulnerabilidad. Incluye los programas sociales vigentes, entre los cuales se encuentran los programas de asistencia social orientados a los más pobres (subsidios monetarios); los programas sociales destinados a la acumulación de activos en los hogares (educación, vivienda); los programas de seguridad social que proveen ingresos cuando las personas no pueden obtenerlos (pensiones, seguro de desempleo); los programas de salud de las personas (atención preventiva y curativa de salud, saneamiento ambiental, etc.), y los programas orientados a proteger los bienes y los derechos de las personas (acceso a justicia, seguridad ciudadana, etc.).

Los nuevos lineamientos de política del gobierno se basan en la idea que las políticas sociales deben ser abordadas desde la perspectiva del derecho y no solo de las necesidades. De este modo, la universalidad de derechos se irá construyendo de manera

gradual, en la medida que se disponga de los recursos necesarios para el financiamiento permanente de este mayor gasto. En tanto el Sistema de Protección Social, como dispositivo de políticas sociales, considera a la familia como destinataria de la protección social, y le da protección a lo largo del ciclo vital de las personas, este sistema complementa programas asistenciales con programas promocionales poniendo el énfasis en los riesgos sociales permanentes que afectan a las personas. Los resultados entregados por la Encuesta Panel CASEN, 1996-2001, permitieron apreciar la movilidad de la pobreza, y que los datos de corte transversal ocultan. Al cabo de 5 años la evidencia sugiere, que el 55,8% de las personas en situación de pobreza en 1996 no continuaban en esa situación, mientras que el 46,6% de los no pobres el año 1996, sí lo fueron el 2001.

Para dar cumplimiento a los requerimientos de la nueva política, se implementa un nuevo instrumento de focalización, la Ficha de Protección Social (FPS). Esta nueva ficha considera cambios conceptuales importantes respecto de su antecesora CAS-2. Amplía la población objetivo, al incorporar una noción dinámica de la pobreza basada en la vulnerabilidad de los hogares, es decir, en el riesgo de estar en situación de pobreza, que incluye a los hogares que están en pobreza y a los que tienen una alta probabilidad de estarlo en el futuro.

La FPS tiene como objetivo identificar y priorizar con mayor precisión a la población sujeto de los beneficios sociales, considerando la vulnerabilidad de las personas como lógica de la nueva política de protección social fundada en derechos. Es el único instrumento que permite acceder a la red de beneficios sociales del Estado. Esta ficha trata de detectar la vulnerabilidad de las familias considerando tres tipos de variables: i. Variables relacionadas con recursos económicos; ii. Variables relativas a las necesidades y iii. Variables relacionadas con los riesgos. A partir de éstas construye un puntaje global.

Los principales cambios conceptuales que presenta la FPS se refieren a que busca la identificación, priorización y selección con mayor pertinencia y precisión de los potenciales beneficiarios, de acuerdo a la situación socioeconómica de éstos, y no en base a sus carencias. Para ello utiliza variables verificables y que permitan discriminar estadísticamente entre la población más necesitada. Por otra parte, la unidad de encuestaje ahora es la vivienda, aunque la unidad de análisis dentro de cada vivienda, es

la familia definida como aquella que “está constituida por una persona o grupo de personas que pueden o no tener vínculos de parentesco, que residen en una vivienda organizándose en torno a un presupuesto común de alimentación. Tienen intensidad de convivir juntos de un modo permanente” (MIDEPLAN, 2009, pág. 9).

Otras diferencias de la nueva FPS incluyen aspectos como que el eje principal para establecer los recursos que poseen las familias, es la capacidad generadora de ingresos de los integrantes de la familia en edad de trabajar. Por otra parte, no se incluye bienes durables, ni equipamiento del hogar, ni la condición y materialidad de la vivienda. Además, se incorporan las características y necesidades de los miembros de las familias, mediante el concepto de escalas de equivalencia y necesidades especiales. Sin embargo, una de las modificaciones más importantes, es el modelo de cálculo del puntaje de la familia, el que fue producto de un amplio proceso en el que participaron los sectores, expertos, ciudadanía, sanción con la Dirección de Presupuestos y la realización de pruebas con datos reales para ver su comportamiento y capacidad de discriminación. Para establecer los ponderadores (coeficientes de regresión), se utilizaron datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del año 2003, para estimar la capacidad generadora de ingresos de toda la población, ocupados, desocupados e inactivos.

De acuerdo a la información disponible, se considera que la condición de vulnerabilidad de los hogares en Chile está influenciada por: el bajo nivel de activos económicos en relación a las necesidades del hogar; un nivel de exposición a riesgos económicos que es elevado en relación a los activos del hogar; y la ausencia relativa de mecanismos de defensa frente a riesgos. Los activos económicos de la familia, por un lado, se relacionan con las competencias laborales de sus miembros en edad de trabajar los que permiten establecer la capacidad de generar ingresos monetarios, y por el otro, con los activos físicos y monetarios, es decir, los bienes durables que dispone la familia, como es la vivienda, los ahorros y las deudas. En tanto los riesgos económicos a los que puede estar expuesta una familia, consideran a aquellos factores que hacen caer los ingresos de la familia (por ejemplo: desempleo de algún miembro), y los que aumentan las necesidades de la familia, como son las personas dependientes y los adultos mayores. Los mecanismos de defensa incluyen instrumentos que reducen la exposición a los riesgos, como los que minimizan los efectos cuando ocurren (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010).

Para establecer el puntaje global de la FPS, se considera la capacidad generadora de ingresos de todos los integrantes, los ingresos declarados y efectivos de la familia, además del índice de necesidades de la familia.

$$\text{Puntaje Global} = \frac{(\text{Capacidad generadora de ingresos} + \text{ingresos efectivos})}{\text{Índice de necesidades.}}$$

La Capacidad Generadora de Ingresos corresponde a la valoración promedio que el mercado laboral realiza sobre un conjunto de atributos asociados al capital humano, a las características personales (edad, sexo, etnia) y las características del trabajo que realizan los integrantes de la familia. Para cada persona, la capacidad generadora de ingresos se calcula considerando los años de escolaridad, experiencia laboral, tipo de afiliación laboral y las características del territorio. Se consideran variables de entorno que inciden en la capacidad de generar ingresos, como por ejemplo el nivel de desempleo de la comuna (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010).

En el cálculo del puntaje no se considera la tenencia de activos, para evitar señales de castigo a las familias que progresan cuando adquieren una vivienda u otros bienes durables. Solo se recogen características de la vivienda, pero no se incluyen en el puntaje. Para obtener la capacidad generadora de ingresos de la familia, se agregan los ingresos de todos los miembros considerando: la capacidad generadora de ingresos (ponderados con el 90%), los ingresos declarados por las personas (ponderados al 10%) y los ingresos permanentes verificables de que dispone la familia (pensiones, jubilaciones y otras transferencias del Estado). Los recursos de la familia se ajustan por las necesidades de la familia, considerando escalas de equivalencia y necesidades específicas de cada miembro del hogar. Para ello se considera el tamaño de la familia, la estructura de edades de los miembros, identificando la presencia de niños y adultos mayores, personas con discapacidad y/o dependientes. El puntaje de la FPS da cuenta de la capacidad generadora de ingresos de cada familia y las necesidades de ésta.

Con la FPS, se focalizan los programas sociales que forman parte del Sistema de Protección Social a los beneficiarios, muchos de los cuales tienen requerimientos para grupos objetivos específicos. Cabe señalar que los programas sociales pueden atender a sectores más amplios que solo la población vulnerable. La diferencia se produce en el financiamiento, lo que permite que en algunos programas el acceso sea gratis para las familias de menor nivel de ingresos, en tanto el resto tiene que pagar (atención de

salud). En otros casos, el monto del subsidio es notablemente superior para familias vulnerables en relación del resto de la población, como es el caso de la Subvención Escolar Preferencial, cuyo monto es más alto para los estudiantes de sectores más vulnerables. Otros programas solo los reciben los hogares vulnerables, como es el caso de becas y créditos para financiar la educación superior.

Cada programa establece los requisitos para seleccionar sus beneficiarios, el puntaje de corte de la ficha. En el año 2010 había cerca de 11 millones de personas encuestadas con FPS (dos tercios de la población). En ese momento existía una oferta social de más de 200 programas, que utilizaba la FPS para seleccionar a sus beneficiarios. En 50 de ellos, se exige no sobrepasar un puntaje para poder postular al beneficio. El resto de los programas, que son la gran mayoría, utilizan una o más variables recolectadas en la FPS para seleccionar a sus beneficiarios. De los programas que exigen un puntaje de corte, tres focalizan en el 5% más vulnerable, 22 programas lo hacen en el 20% más vulnerable, 10 programas atienden al 40% más vulnerable y los restantes 10 programas focalizan hasta el tercer y cuarto quintil de vulnerabilidad, es decir al 60–80% de la población (Herrera, Larrañaga, & Telías, 2010).

CAPÍTULO II. POBREZA: CONCEPTOS Y METODOLOGÍAS.

La pobreza es un problema que no ha podido ser resuelto por el Estado democrático y tampoco se dispone de un marco teórico que la exprese en su totalidad, sólo hay desarrollos parciales que tratan de explicar el fenómeno de la pobreza.

El análisis del problema de la pobreza implica responder primero a la siguiente interrogante: ¿qué se entiende por pobreza? Dependiendo de cómo se defina y mida la pobreza, se puede recurrir a diferentes orientaciones de políticas y la estrategia para su combate. Kanbur (2001) plantea que la definición de pobreza es el motor para la selección de políticas. “La ambigüedad teórica del concepto de pobreza representa una dificultad básica para los estudios de la pobreza, ya que el uso del concepto encuentra, en cambio, su justificación en las preocupaciones éticas y políticas por este aspecto particular y extremo de la mala distribución de los bienes sociales, y en la voluntad política de dedicarse especialmente a su solución” (Altimir, 1979, pág. 4). A pesar de la ambigüedad teórica que rodea el concepto de pobreza, se le asocia con un estado de necesidad.

En este marco se examinan un conjunto de conceptos y métodos que han guiado la definición y medición de la pobreza a nivel internacional. Lo que requieren los seres humanos para satisfacer sus necesidades básicas varía en el tiempo y entre las sociedades. Por ello, cada país elabora sus propias líneas de pobreza de acuerdo con su nivel de desarrollo, normas sociales y valores.

La pobreza ha sido un fenómeno clave en el proceso de desarrollo de muchos países. Los análisis más sistemáticos se inician en el siglo XIX, con esfuerzos centrados en su definición, medición y superación. En las últimas décadas se han ampliado los enfoques, desde uno basado en el ingreso, extendiéndose a otras dimensiones como aquellas asociadas a ciclo de vida, analfabetismo, condiciones de salud, para con posterioridad incluir variables asociadas a la vulnerabilidad, riesgo y la falta de voz, entre las variables que afectan significativamente a los pobres.

Existen diferentes enfoques sobre la pobreza, los que responden a diferentes planteamientos teóricos. Así para Ravallion (1992) “existe pobreza en una sociedad

cuando una o más personas no alcanzan un nivel de bienestar que se considera que constituye un mínimo razonable dados los estándares de dicha sociedad”. El concepto definido por el autor es demasiado amplio para poder establecer cuántos son los pobres, o para diseñar estrategias y acciones que la reduzcan. Se considera que las decisiones que se tomen al momento de establecer prioridades, o darle importancia a algunos aspectos sobre otros, llevan a distintas estimaciones de pobreza las que sugieren distintas políticas o programas para afrontarla (Ravallion, 1992, pág. 4).

A lo anterior puede agregarse que, la pobreza es un síndrome situacional en el que se asocian la desnutrición, el infraconsumo, las condiciones precarias de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción no estable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desánimo y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada de la del resto de la sociedad (Altimir, 1979).

Por su parte el Banco Mundial plantea que los pobres son aquellos que tienen la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo. Para la entidad, la pobreza es hambre, falta de techo bajo el cual resguardarse, es estar enfermo y no poder ser atendido por un médico, es no poder asistir a la escuela, no saber leer, no poder hablar correctamente; no tener un trabajo, tener miedo al futuro y vivir día a día, es perder a un hijo debido a enfermedades provocadas por el uso de agua contaminada, es impotencia, es falta de representación y libertad (Banco Mundial, 2001).

La pobreza no se produce por la falta de un solo elemento, sino que es consecuencia de múltiples factores relacionados entre sí, que inciden en las experiencias de la gente y sus definiciones de la pobreza. El Banco Mundial define la pobreza como un “fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre los recursos, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión” (Narayan & Prennushi, 1999, pág. 33).

Para la CEPAL la pobreza “expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas

sociales de referencia, que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales" (CEPAL, 2000, pág. 92). Para esta entidad, la pobreza, en términos monetarios, significa no disponer de los ingresos suficientes en relación a la línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico.

Relacionada con la línea de pobreza está la línea de indigencia, situación en que los ingresos apenas alcanzan para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia. Esto deja ver las limitaciones que presenta conceptualizar la pobreza a partir de los niveles de ingreso, ya que no da cuenta del acceso efectivo a los bienes y servicios fundamentales, como tampoco a las elecciones que realiza el consumidor y, por lo tanto, "revela sólo parcialmente el impacto de la disponibilidad monetaria sobre el bienestar, aunque se supone que el ingreso permite satisfacer las necesidades fundamentales" (CEPAL, 2000, pág. 92). Sin embargo, considerando que la mayor parte de los ingresos de la población provienen de los activos que poseen, y en particular del capital humano remunerado, en aquellos casos en que los ingresos no provengan del pago de salarios, como es el caso de los trabajadores por cuenta propia, "la ausencia de ingresos suficientes está asociada a la carencia del capital humano necesario para acceder a ciertos empleos o de "capital financiero, tierra y conocimientos gerenciales y tecnológicos para desarrollar una actividad empresarial" (CEPAL, 2000, pág. 92).

En la perspectiva de CEPAL, la pobreza depende del número y las características de las necesidades básicas incluidas, lo que presenta limitaciones para estimarla pobreza y ver su dispersión. "Originado en una visión de derechos humanos y de justicia social, la pobreza ha sido evaluada sobre la satisfacción de las necesidades básicas, consideradas relativamente universales. Basada en una canasta mínima de consumo individual o familiar que comprende (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar), el acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público)" (CEPAL, 2000, pág. 93).

El economista Amartya Sen propone el enfoque de las capacidades, planteando desde esta perspectiva que "la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza" (Sen, 2000, pág. 114). En este contexto, las capacidades

comprenden todo aquello que permite a una persona ser, como estar bien nutrido, escribir, leer, comunicarse, formar parte de la vida comunitaria. En este sentido, las necesidades básicas son parte de las capacidades, pero las capacidades son algo más amplio que incluye además el bienestar humano y la libertad de elección sobre un conjunto de opciones. El concepto de bienestar que utiliza, lo vincula a las libertades positivas que tiene la persona. De acuerdo a su planteamiento la importancia de tener un bien consiste en que éste influye en la capacidad que tiene una persona para funcionar, a su vez que la capacidad para funcionar le permite a la persona tener libertades para elegir o decidir sobre su vida. En relación a los funcionamientos, el autor considera que estos representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser. La capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta pueda lograr, entre los cuales puede elegir una colección (Sen, 1998). Hay funcionamientos muy elementales, como estar nutrido adecuadamente y tener buena salud, y otros más complejos como alcanzar la autodignidad o integrarse socialmente, y las personas pueden diferir mucho en la ponderación que les dan a estos funcionamientos.

Al analizar los factores que inciden en la privación de capacidades y por lo tanto en la pobreza real, considera que si bien "la falta de renta puede ser una importante razón por la que una persona está privada de capacidades" (Sen, 2000, pág. 114), precisa que, "lo que hace la perspectiva de las capacidades en el análisis de la pobreza es contribuir a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios (y de determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, a saber, la renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines" (Sen, 2000, pág. 117). Además agrega, que otro factor que influye en la privación de capacidades -además de la renta- es la influencia de la renta en las capacidades, que es algo contingente y condicional, ya que varía de una comunidad a otras, de una familia a otra y de un individuo a otro (Sen, 2000). La relación entre renta y capacidad, depende de la edad de la persona, del sexo y de los papeles sociales, del lugar, de la situación epidemiológica y de otros factores que la persona puede controlar poco o nada. Otro aspecto destacado sería la capacidad para convertir la renta en funciones, ya que desventajas como la edad, incapacidad o enfermedad reducen la capacidad de una persona para recibir renta, pero también hacen que sea más difícil convertir la renta en

capacidad, puede ser que personas con alguna desventaja, necesiten más renta para lograr las mismas funciones. También hace mención a la distribución al interior del hogar, donde la renta se emplea en forma desproporcionada en beneficio de algunos miembros, lo que adquiere importancia en contextos de discriminación sexual. Otro factor es que la privación relativa de las rentas puede provocar una privación absoluta desde el punto de vista de las capacidades. Finalmente plantea que en un país rico se necesita más renta para comprar los suficientes bienes y lograr las mismas funciones sociales.

Para Sen, es más importante la calidad de vida que los bienes y servicios a que puedan acceder las personas, al establecer que “las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos para desarrollar una vida digna, e incorporar los vacíos en los procesos de distribución y de acceso a los recursos privados y colectivos”. De ahí que el bienestar no se identifique con los bienes y servicios, ni con el ingreso, sino con la adecuación de los medios económicos con la propensión de las personas a convertirlos en capacidades para funcionar en ambientes sociales, económicos y culturales particulares " (CEPAL, 2000, pág. 83).

La pobreza también tiene que ver con la exclusión social. El concepto de exclusión social, de acuerdo a Amartya Sen, se remonta al año 1974 en Europa, cuando el entonces Secretario de Estado de Acción Social del Gobierno francés, René Lenoir, se refiere a los excluidos del estado benefactor francés que se estimaba alcanzaba un 10% de la población francesa, y los define como “los discapacitados, suicidas, ancianos, niños abusados, drogadictos, delincuentes, padres-madres solteras, hogares con problemas múltiples, personas marginales e inadaptados sociales” (Sen, 2000a, pág. 1). Sen plantea que la literatura incorporó una amplia gama de situaciones, por las que una persona puede ser excluida, entre ellas “sustento, empleo seguro, ingresos, propiedad, crédito y tierra, niveles de consumo mínimo, educación, destrezas y capital cultural” (Sen, 2000a, pág. 2). El autor sugiere utilizar el concepto de exclusión para describir todo tipo de privación.

Sen plantea que la exclusión social como acercamiento a la pobreza se debe ver como carencia de capacidades, al plantear que “la importancia de participar en la vida de la comunidad y por lo tanto la incapacidad de interactuar libremente con los demás es una privación importante (como estar desnutridos o sin hogar), si se está excluido de las

relaciones sociales, se limita aún más nuestras oportunidades de vida, por ejemplo ser excluido de la posibilidad de encontrar trabajo o recibir un crédito puede conducir a un empobrecimiento económico que a su vez , toma otras formas de privación como la falta de vivienda o desnutrición” (Sen, 2000a, pág. 2).

CEPAL ha abordado el concepto de exclusión, como una nueva y extrema forma de diferenciación entre los que están adentro y afuera. Plantea que “la exclusión social es un proceso que surge a partir de un debilitamiento progresivo o un quiebre duradero de los lazos que unen a los sujetos con la sociedad a la que pertenecen, de tal modo que se establece una división entre los que están dentro y quienes están afuera de ella. Por lo tanto, la exclusión alude a procesos a través de los cuales algunas personas no solo poseen menos, sino que son crecientemente incapaces de acceso a los diferentes ámbitos de la vida social” (CEPAL, 1998, pág. 4).

Entre los rasgos de la exclusión social, se tiene la relación de ésta con los procesos de desintegración social y el debilitamiento de los lazos sociales. En este sentido, la exclusión social no sería solo un problema de desigualdad y pobreza, sino de desintegración social y una amenaza a la cohesión social. Esta desintegración se produciría porque las sociedades modernas son incapaces de integrar a todos sus miembros, en el sistema económico, en los beneficios públicos y básicos, en instituciones y organizaciones formales y en las diversas redes de interacción social. La exclusión implicaría una ruptura de integración, por el modo como se articulan los componentes de la sociedad y cuando la ruptura de lazos entre actores es progresiva, entonces hace cada vez más difícil la reincorporación de dichos actores.

Pobreza y exclusión social no son conceptos análogos. Mientras la pobreza implica insatisfacción de ciertas necesidades, asociado a una condición de vida de privaciones, de acuerdo a lo que se considera necesario para el ser humano, la exclusión social no se remite al individuo, sino a un proceso social, a la imposibilidad de la sociedad para integrar a todas las personas.

1. METODOS PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA.

Toda elección que se realice para medir pobreza, tanto al definir la línea de pobreza o al establecer cómo se agregan las necesidades de los segmentos de la población en pobreza, tiene asociado juicios de valor, los que deben ser considerados al analizar los resultados.

Los enfoques basados en el ingreso permiten una fácil identificación de las personas en condición de pobreza, permitiendo hacer comparaciones en determinados espacios de tiempo (Olavarría, 2001). La literatura sobre medidas de pobreza es extensa y ampliamente conocida. Algunos de los más citados son:

El concepto de pobreza objetiva se refiere a aquella situación medida a través de circunstancias objetivas (hechos) de los hogares o de las personas, esto es, las mediciones se basan en un nivel de vida mínimo, que responde a criterios prefijados a priori por el investigador. Se utilizan indicadores como el nivel de ingresos, el nivel de gastos y el equipamiento de la vivienda.

La pobreza subjetiva, también denominada pobreza como insatisfacción, define como pobre a quien no está satisfecho con su situación al considerarse excluido de lo que él considera el modo normal de vida, con independencia de sus posibilidades económicas. Es decir, es una percepción subjetiva del individuo o del hogar (según quién sea la unidad de análisis), donde las personas se ven a sí mismas como pobres. En este caso, son los sentimientos y las sensaciones de las propias personas las que permiten establecer si se es pobre o no; al contrario de lo que ocurre en la pobreza objetiva, donde es el investigador quién fija el nivel mínimo de vida.

Junto a estas dos acepciones se distinguen otras muy utilizadas en los estudios de pobreza y definidas por numerosos autores tales como:

A) Pobreza absoluta.

Las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social desarrollada en Copenhague en 1995 definió la pobreza absoluta como, “condición caracterizada por una privación severa de las necesidades humanas básicas, que incluyen alimentos y

agua potable, así como condiciones de higiene, salud, vivienda, educación e información” (Naciones Unidas, 1995, pág. 45).

La pobreza absoluta define, que son pobres aquellas personas que carecen de lo necesario para cubrir las necesidades consideradas como mínimas. Por lo que este concepto de pobreza es más adecuado para aplicar en países subdesarrollados o países en desarrollo, donde parte importante de la población tiene problemas de obtener los recursos para subsistir. Este concepto permite averiguar cuál es la bolsa de pobreza a estudiar, pero tiene el inconveniente de tener que decidir cuáles son esas necesidades mínimas de subsistencia, ya que dependen de cada zona, cultura, tiempo en el que nos encontramos, etc., con lo que es difícil estipular, qué bienes y que servicios se incluyen en la canasta mínima de supervivencia. Podemos determinar una cierta dieta alimenticia mínima que garantice la supervivencia física del individuo. Evidentemente, se pueden añadir otras necesidades básicas indispensables como: la vivienda, la educación, el vestuario, etc.

Uno de los primeros investigadores que define la pobreza en función de los ingresos, es Rowntree, quien a partir de sus estudios sobre pobreza en la ciudad de York en Inglaterra en 1901, establece una línea de pobreza, considerando una cesta que incluía todos los elementos básicos de alimentación, vestuario, habitación, calefacción, y utensilios para cocinar y lavar, y se añadía una cantidad monetaria fija para otros gastos como una asignación para la vivienda, combustible y otros elementos domésticos. Todo valorizado a los precios más bajos, y en las cantidades mínimas necesarias (Olavarría, 2001). Todo individuo que no alcanzase este ingreso mínimo, se consideraba en situación de pobreza.

Posteriormente, en 1965 Orshansky establece uno de los métodos más difundidos para establecer la línea de pobreza absoluta, que considera un consumo energético diario que permite cubrir las necesidades básicas. Se estima el costo monetario de la cesta de bienes que contiene el nivel energético determinado para cubrir las necesidades básicas. Se calcula el porcentaje dedicado a alimentación del gasto total de las personas consideradas pobres. El coeficiente obtenido se aplica al coste de la cesta de bienes para llegar a la línea de pobreza (Orshanski, 1965). Este método presenta debilidades como es la dificultad para establecer la cesta de consumo básica, y el porcentaje de la renta

que los hogares destinan a alimentación, el que decrece a medida que aumenta el ingreso.

El Banco Mundial establece otra línea de pobreza absoluta para utilizar en países en desarrollo, una que fija un ingreso diario de US\$1 y US\$2, para establecer dos grupos de pobres en función de sus ingresos.

En Chile, la pobreza se mide a través del método de la canasta básica de alimentos que establece los niveles de vida, con referencia a una línea de pobreza, que expresa el costo de una canasta mínima de satisfactores de necesidades básicas. La línea de indigencia se establece con el costo de una canasta alimentaria mínima, que cubre las necesidades nutricionales de un individuo en un mes, que considera hábitos de consumo, disponibilidad efectiva de alimentos en el país, y es valorada aplicando los precios unitarios a los diferentes alimentos. Para establecer la línea de pobreza se aplica una metodología indirecta, que en la práctica asume una relación fija entre el costo de una canasta de alimentos, y el costo de una canasta de necesidades no alimentarias. Esta relación se obtiene a partir de la correlación observada entre los gastos en alimentación, y los gastos totales de consumo en los hogares de algún grupo de referencia (MIDEPLAN, 1998).

La metodología antes descrita supone distintos costos de vida para zonas rurales y urbanas. Se asume que el costo de la canasta básica de alimentos en zonas rurales es un 25% menor que a la de las zonas urbanas⁶. En la Tabla 1 se presentan los valores de las Líneas de Indigencia y Pobreza, para las zonas urbana y rural, en distintas fechas en que se aplicó la encuesta CASEN. Con este procedimiento se define como indigentes o extremadamente pobres a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos, que aunque, los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de sus integrantes. A su vez, se considera en situación de pobreza a aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, alimenticias y no alimenticias, de sus miembros (MIDEPLAN, 1998).

⁶ Este supuesto es utilizado por CEPAL en las estimaciones para América Latina, se sustenta en la existencia de precio más bajo, así como, en una estructura de consumo inclinada a productos más baratos en las zonas rurales. Ver CEPAL (1996) La sensibilidad del indicador de pobreza.

La línea de pobreza utilizada en el país, está basada en la IV Encuesta de Presupuestos Familiares del año 1986, que aportó información sobre el consumo de las familias en el Gran Santiago. La línea se ha reajustado según el Índice de Precios del Consumidor, para mantener su valor en términos reales, pero no ha sido ajustada por los cambios en la estructura de consumo que han ocurrido desde la citada fecha (Larrañaga & Herrera, 2008).

Entre las dificultades que presenta el método de la línea de pobreza se cuenta el hecho que el ingreso declarado puede estar influido por el ahorro o el endeudamiento de la familia, lo que se traduce en que la familia puede estar consumiendo más o menos que el ingreso declarado al momento de la encuesta. También los hogares pueden subdeclarar sus ingresos. En las encuestas, muchos ingresos quedan fuera de la medición, como son: las remesas del extranjero o subsidios estatales. Además están las dificultades de medición en zonas rurales, por la complicación de estimar el ingreso en caso de autoconsumo de productos (MIDEPLAN, 2002a).

La información que entrega esta medición, además de distinguir entre personas y hogares pobres, en pobreza extrema y no pobres, permite calcular índices que resumen una o más dimensiones de la pobreza, también permite elaborar perfiles de estos grupos, considerando educación, sexo, edad, ocupación, toda información útil para el diseño de políticas.

Los índices más utilizados son:

- Incidencia de la pobreza que establece la proporción de hogares y de población cuyos ingresos son inferiores a las líneas de pobreza y de indigencia (MIDEPLAN, 1998).
- Brecha de la Pobreza que establece en qué medida los ingresos de los hogares se sitúan por debajo de la línea, mostrando la profundidad de la pobreza, al asociar la distancia promedio entre el ingreso de los pobres y la línea de la pobreza, respecto de la población total (MIDEPLAN, 1998).
- Intensidad de la Pobreza, denominado FGT por haber sido desarrollado por Foster, Greer y Thorbecke. Este índice entrega una medida de la intensidad de la pobreza, entendida como la diferencia entre el ingreso y la línea de pobreza. Permite

comparar distribuciones de población pobres, tanto espacial como temporalmente, y determina en qué segmentos la magnitud de la pobreza es mayor (Feres, 2001) (MIDEPLAN, 1998).

Aunque la pobreza y la desigualdad son conceptualmente distintas, tienen indudables vinculaciones, como se revisa a continuación:

- Los percentiles de ingreso que expresan el ingreso promedio del grupo de la población a que hacen referencia, y con ello a la desigualdad existente en una determinada población. Normalmente se utilizan quintiles o deciles de ingreso.
- Índice 20/20, que representa el número de veces que el ingreso promedio del 20% más rico de la población, contiene el ingreso promedio del 20% más pobre.
- El coeficiente de Gini, que busca medir si hay concentración de ingresos en una sociedad. Utilizando la Curva de Lorenz, se determina un cociente entre la distribución real de ingresos y una distribución perfectamente igualitaria (Olavarría, 2001).

B) Pobreza relativa.

La pobreza relativa, también llamada pobreza como exclusión, define la pobreza en términos de carencias materiales expresadas monetariamente (ingresos o gastos), pero se fundamenta en la idea de que las necesidades no son fisiológicamente establecidas, sino determinadas culturalmente. Una persona es pobre cuando se encuentra en condiciones de inferioridad de recursos respecto a su entorno, y se ve excluido del acceso de bienes y servicios de los que pueden disfrutar la mayoría de sus conciudadanos. Este enfoque utiliza como método de medición, las líneas de pobreza relativa, las cuales se establecen a partir de la aplicación de un determinado porcentaje de una medida de la distribución del ingreso de la sociedad analizada y que se considera como mínimo de vida aceptable. Las más habituales son el establecimiento del 25, 40 o 60% de la renta mediana (Olavarría, 2001).

Olavarría (2001) destaca el aporte realizado por Amartya Sen el año 1981 en la discusión teórica de la pobreza absoluta versus la relativa, sosteniendo que la idea de pobreza relativa complementa y no suplanta el enfoque absolutista de la pobreza. El

autor señala que hay un núcleo irreducible de privación absoluta en la idea de pobreza, que se traduce en manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria, visible en un diagnóstico de la pobreza, sin tener que indagar primero en un panorama relativo.

Entre las críticas a este método, subyace la idea, de que el individuo es el mejor juez de sus necesidades, por lo que, el establecimiento de un umbral de pobreza debe tener en cuenta las necesidades de cada uno ellos. Si bien esta forma de buscar una línea de pobreza es interesante desde el punto de vista teórico, resulta de difícil aplicación, debido a que las encuestas de ingresos no suelen introducir las preguntas necesarias para construirlas.

C) Enfoque de las necesidades básicas Insatisfechas.

Otro enfoque de la pobreza es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) introducida a comienzo de los ochenta, utilizando información de los censos de población y vivienda disponibles en casi todos los países. En 1988 se definía la pobreza como, “la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros” (Feres & Mancero, 2001, pág. 7). Esta definición es compatible con un mecanismo de identificación de pobres del enfoque de NBI, ya sea utilizando un método directo o indirecto. El método directo relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, mientras que el indirecto lo relaciona con la posibilidad de realizar consumo.

Desde la perspectiva de las necesidades básicas, el PNUD define la pobreza como la privación de los medios materiales para satisfacer en forma mínima aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos, la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros (CEPAL y PNUD, 1989). Este concepto de privación va más allá de la falta de ingresos privado, ya que incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación, además de otros servicios esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. Además reconoce la necesidad de empleo y participación.

El método de NBI busca medir si un hogar logra satisfacer una serie de necesidades consideradas esenciales a nivel de hogar y de la comunidad. Los requerimientos mínimos relativos a los hogares, están referidos al consumo de alimentos, vivienda,

vestimenta, muebles y equipamiento del hogar. En tanto los requerimientos a nivel de comunidad se refieren a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, transporte público, salud, educación y facilidades culturales. Este concepto supone la aplicación de una definición normativa para establecer las condiciones de vida de los grupos y las comunidades. Este método considera que un hogar es pobre, si no alcanza los umbrales correspondientes a algunas de las necesidades básicas.

Las variables que se incorporan como necesidades básicas varían de acuerdo a las condiciones del país y el conjunto de necesidades que deben ser satisfechas por un hogar para que su nivel de vida sea considerado digno depende de los estándares vigentes en la sociedad. Es posible distinguir entre necesidades absolutas y relativas. Las primeras son indispensables para la sobrevivencia humana, en tanto las segundas dependen del medio social en que se desenvuelven (Feres & Mancero, 2001).

Las NBI se asocian a las necesidades de tipo absoluto, y comprenden una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar), el acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes. A partir de lo anterior, la pobreza y su magnitud dependen del número y las características de las necesidades básicas consideradas. Para la medición se utilizan los censos de población como fuente de información, ello por el alto grado de desagregación de la información, pero a la vez impone restricciones respecto del tipo de necesidades que se incluirá en la canasta. Una vez determinadas las dimensiones que se incluirán, se decide el grado mínimo aceptable de satisfacción de cada necesidad, llamado nivel crítico, a partir del cual, un hogar se considera carente o no carente. El nivel crítico debe establecerse en un punto razonable y accesible para todos los hogares (Feres & Mancero, 2001).

Si bien la determinación de las necesidades básicas depende del entorno cultural y económico del país donde se esté midiendo, existen indicadores frecuentemente utilizados por el PNUD como son: a) Tipo de vivienda y materiales de construcción de la misma. b) Hacinamiento. c) Disponibilidad de agua potable. d) Acceso a servicios sanitarios. e) Asistencia escolar de los menores de edad y f) Capacidad económica. Una vez identificadas las carencias de los hogares, se agrega la información a través de un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), que diferencia de manera

dicotómica entre hogares con al menos una necesidad insatisfecha y los que no presentan carencias críticas (Feres & Mancero, 2001).

Entre los aspectos que se critican a este método destaca la agregación dicotómica, constituyendo uno de los aspectos más débiles del método de las NBI, ya que no permite identificar la magnitud de dichas carencias. Otro aspecto es que el número de carencias insatisfechas para ser considerado pobre, es arbitrario, sin embargo hay una suerte de convención en considerar que con la presencia de una carencia, se asume la condición de pobreza. Además se señala que en este método, todas las necesidades tienen la misma ponderación, siendo que las necesidades no son directamente comparables (Feres & Mancero, 2001). Otro problema, destacado por Boltvinik (1999), es la acotada selección de los indicadores, que generalmente se reducen a la posesión de bienes básicos como la vivienda y el acceso a servicios básicos como el agua potable y alcantarillado, no considerando otras necesidades relevantes como es el acceso a educación, salud y transporte.

Por otro lado, el método de las NBI tiene la ventaja de poder identificar situaciones de pobreza con un alto grado de desagregación geográfica, e identificar el tipo de necesidades de una población, información que puede ser utilizada en la focalización de programas sociales. Otra ventaja son los bajos costos al aprovechar información censal existente (Feres & Mancero, 2001).

Si bien el enfoque de las NBI ofrece una estrategia para que los gobiernos orienten los esfuerzos tendientes a combatir la pobreza, las políticas basadas en los resultados de la aplicación de este método de medición tienden a la omisión o el desconocimiento de otros derechos. Ante estos problemas y la necesidad de cubrir el mayor espectro de necesidades y de derechos humanos, se adoptan alternativas metodológicas destinadas a integrar el Índice de Necesidades Insatisfechas con el método de Línea de Pobreza (LP) en un intento de superar las limitaciones de cada uno por separado (Boltvinik, 1999). A este método se le denomina Método Integrado de Medición de la Pobreza y permite caracterizar a los hogares en cuatro categorías: Hogares en pobreza crónica que presentan ingresos bajo la línea de la pobreza y al menos una carencia. Hogares con carencias inerciales, cuyos ingresos están sobre la línea de la pobreza y tienen al menos una carencia. Hogares en pobreza reciente con ingresos que se ubican bajo la línea de la pobreza y con ausencia de carencias. Y los hogares en condición de integración social,

aquellos que presentan ingresos sobre la línea de la pobreza y con ausencia de carencias (MIDEPLAN, 2002a).

En la misma línea de pensamiento, se encuentra el concepto de pobreza humana, propuesto por el PNUD el año 1997, con el propósito de medir el grado de pobreza de una sociedad a partir no solo de la insuficiencia de ingresos monetarios, sino de una serie de otros factores. La pobreza bajo este enfoque “se basa en cada una de las perspectivas, pero particularmente en la perspectiva de la capacidad. El concepto de capacidad de pobreza de una vida se basa no solo en la situación empobrecida en que la persona vive efectivamente, sino también en la carencia de oportunidades real, determinada por limitaciones sociales y por circunstancias personales para vivir una vida valiosa y valorada” (PNUD, 1997, pág. 18). Este concepto se aleja de la definición de pobreza de ingreso, que reduce la privación sólo al ingreso. Para el PNUD, esta definición de pobreza está estrechamente ligada al concepto de desarrollo humano, el cual es entendido como un proceso de ampliación de las opciones de la gente, a través del aumento de sus funciones y capacidades. "De esta manera el desarrollo humano refleja además los resultados de esas funciones y capacidades en cuanto se relacionan con los seres humanos. Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles del desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad" (PNUD, 2000, pág. 17).

Desde la perspectiva de la capacidad, la pobreza “representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar, se carece de la oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos” (PNUD, 1997, pág. 18). Los funcionamientos pueden ser físicos (estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morbilidad (prevenible) y más complejos como es participar en la vida en comunidad. El criterio de la capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, en el entendido que la privación relativa de ingresos y productos, puede conducir a una privación absoluta de la capacidad mínima.

El PNUD, en el Informe de Desarrollo Humano del año 2000 define la “pobreza humana por el empobrecimiento en múltiples dimensiones: la privación en cuanto a una vida larga saludable, en cuanto a conocimiento, en cuanto a un nivel decente de vida y en cuanto a participación”. La referencia de la pobreza ya no es el ingreso o la renta, sino el proceso por el cual las personas alcanzan o no el bienestar. De acuerdo con el PNUD, "el concepto de pobreza humana considera que la falta de ingreso suficiente es un factor importante de privación humana, pero no el único", y que por lo tanto no todo empobrecimiento puede reducirse al ingreso. "Si el ingreso no es la suma total de la vida humana, la falta de ingreso no puede ser la suma total de la privación humana" (PNUD, 2000, pág. 17).

El concepto de pobreza también está asociado a la privación de derechos humanos. Al respecto, las Naciones Unidas desarrollan el concepto, pero van más allá, al llegar a un consenso con los países miembros, para guiar las políticas orientadas a reducir la pobreza. La ONU plantea que la pobreza es una forma de discriminación, de negación de los derechos civiles y políticos al mismo tiempo que de los derechos económicos, sociales y culturales. A las personas que viven en condiciones de extrema pobreza se le niegan derechos humanos básicos como: el derecho a un nivel de vida adecuado, en particular la alimentación y la vivienda, el derecho de salud física y mental, el derecho a la educación, y a menudo se ignora su derecho a participar de manera efectiva en los asuntos públicos.

La ONU propone que “la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples y conectadas a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad” (Consejo de Derechos Humanos, 2012, pág. 4). Las personas pobres se ven afectadas por desventajas y discriminación de raza, sexo, edad, etnia, religión e idioma, entre otras. Las mujeres suelen tropezar con mayores dificultades para obtener acceso a ingresos, bienes y servicios, y son particularmente vulnerables a la extrema pobreza, al igual que otros grupos, tales como los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, las minorías, las personas que viven con el VIH/SIDA y los pueblos indígenas.

Además, las personas que viven en la pobreza se ven afectadas por obstáculos para ejercer sus derechos, impedimentos de índole física, económica, cultural y social. Otra característica que presentan las privaciones que enfrentan, es que éstas se relacionan entre sí y se refuerzan mutuamente, lo que les impiden hacer realidad sus derechos y perpetúan su pobreza. Las personas sumidas en la extrema pobreza viven en un círculo vicioso de impotencia, estigmatización, discriminación, exclusión y privación material, que se alimentan mutuamente (Consejo de Derechos Humanos, 2012).

El enfoque basado en los derechos humanos respeta la dignidad y autonomía de las personas que viven en la pobreza, y las empodera para participar de manera provechosa y efectiva en la vida pública, incluida la formulación de la política pública, y para pedir cuentas a los que tienen la obligación de actuar. Las disposiciones de la normativa internacional de derechos humanos exigen a los Estados que no olviden sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos cuando formulen y apliquen políticas que afecten a las personas que viven en la pobreza (Consejo de Derechos Humanos, 2012).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en el año 2001, que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” La extrema pobreza, a su vez, ha sido definida como “una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”, en que una falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible (Consejo de Derechos Humanos, 2012, pág. 4).

En el año 2012, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó por consenso los Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, en el que los estados miembros afirman que la erradicación de la miseria no sólo es un deber moral, sino también, una obligación legal que corresponde a la legislación internacional de derechos humanos. Los Principios Rectores basados en las normas y principios de derechos humanos, tienen por objetivo guiar la aplicación de las normas de derechos humanos en los esfuerzos por combatir la pobreza. Entregan las orientaciones para,

diseñar y aplicar políticas de reducción y erradicación de la pobreza, junto a lograr el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos de las personas que viven en la extrema pobreza en todos los ámbitos de la política pública (Consejo de Derechos Humanos, 2012).

Sin embargo, en el otro extremo del espectro de definiciones de pobreza hay otras definiciones más unilaterales. Uno de estos enfoques, cuyo uso se ha generalizado, es el enfoque socio-económico que utiliza la variable ingreso para establecer la pobreza, básicamente, entendiendo que el ingreso proporciona los medios para cubrir las necesidades básicas de las personas. Desde este enfoque, las estrategias para combatir la pobreza se centran en la generación de ingresos, y en ayudar a la población en situación de pobreza a ganar lo necesario para salir de esta situación. Así, los empleos disponibles y el potencial ingreso de las personas que acceden a estos empleos, son fundamentales para solucionar el problema. El Estado debe establecer políticas que incentiven al sector privado a crear empleos mejor remunerados y políticas que permitan mejorar la productividad y el crecimiento económico, para que el sector privado se desarrolle y pueda generar más empleos.

Las críticas a este enfoque centran la discusión en preguntarse si el crecimiento económico, es condición necesaria y suficiente para erradicar la pobreza e integrar a las personas al desarrollo y el rol que debe jugar el Estado, el mercado y la sociedad civil en esta cruzada.

En otros ámbitos, la pobreza se plantea como un problema moral, más que económico. La teoría económica contempla sólo las interacciones humanas que involucran el intercambio monetario y de bienes. En el ámbito económico, el comportamiento humano se entiende como la relación entre la motivación del interés propio y la realización de preferencias, donde nada tiene que ver los valores morales. Este distanciamiento entre la ética y la economía, lejos de ser visto como un resultado del proceso de especialización de las ciencias, Sen lo identifica como un proceso de empobrecimiento de ésta (Sen, 1989).

Sin embargo, la definición de pobreza ha ido evolucionando hasta establecer que constituye un fenómeno multidimensional que incluye aspectos materiales y no materiales, ingreso, salud, carencias relacionadas con el desarrollo humano, tales como,

libertad, dignidad, autoestima, es decir, los derechos de primera, segunda y tercera generación, elementos que están directamente correlacionados entre sí. Por ello las políticas encaminadas a disminuir la pobreza, también deben ser de carácter integral, centrando su atención no sólo en el mejoramiento de ingresos de las personas, sino también, en el desarrollo de sus capacidades y en el fortalecimiento de sus derechos, incorporando intervenciones que incluyan aspectos de índole económico, social, cultural, moral, política e incluso natural.

Pero en la actualidad ya hay consenso en que la pobreza implica algún tipo de carencias o privación, lo que lleva a diferentes caracterizaciones (Gomez Buendía, 2007).

- Según el tipo de pobreza que se trata, la gente es pobre cuando no puede obtener alimentos, o una canasta de bienes o servicios o bien un nivel aceptable de vida. En el primer caso, se trata de pobreza alimentaria, en el segundo de necesidades básicas, donde es posible establecer un conjunto de carencias las que varían el tiempo y entre países. Cuando las necesidades básicas están satisfechas, pueden considerarse pobres aquellas familias que están entre las menos favorecidas, o si su ingreso cae por debajo de un nivel establecido.
- La pobreza puede afectar a una persona, a una familia o a un grupo social determinado, a una región, a un país. La unidad de análisis va a depender del tipo de intervenciones que se realice. Para dimensionar la pobreza se utiliza la persona, lo que permite hacer comparaciones, pero es la familia la unidad de consumo, y por lo tanto para definir programas hay que conocer los patrones de consumo al interior de las ellas.
- Otro aspecto es identificar el grado de pobreza, entendiendo que algunas personas son más pobres que otras. Se establecen dos líneas de corte que permiten identificar a los pobres extremos y los pobres. Cuando la pobreza se establece en relación a un estándar determinado, como puede ser un dólar por persona por día, o una canasta básica de alimentos valorada, se denomina pobreza absoluta; en tanto si la pobreza se establece comparando el nivel de vida, se habla de pobreza relativa.
- La pobreza es una variable continua, no una variable discreta, por lo que es necesario diferenciar entre la incidencia y la intensidad de la pobreza. La intensidad mide, que tan pobre es cada pobre, es decir, que tan lejos se encuentra de la línea de pobreza, en

tanto la incidencia, mide el número de personas que se encuentra bajo la línea de la pobreza.

- Según el tiempo que una persona ha estado en pobreza, ésta puede ser crónica o temporal. La pobreza crónica se asocia con factores estructurales como la mala distribución del ingreso, la transmisión intergeneracional de la pobreza, como ocurre, por ejemplo, en el caso de madres pobres con niños malnutridos y baja escolaridad, y disfunciones como el alcoholismo y la drogadicción. En tanto la pobreza temporal se asocia a shock económico.
- Para establecer el grado de pobreza se usan encuestas de consumo, que registran los consumos de hogares en determinado periodo, y los ingresos del hogar. La pobreza se presenta cuando los hogares no tienen acceso a un consumo mínimo establecido, o bien cuando, no se dispone de los ingresos necesarios para acceder a este mínimo de bienes y servicios. Es claro que medir la pobreza a través de los ingresos, es una aproximación que presenta algunos problemas, como en el caso que los hogares gasten parte de los ingresos en bienes no esenciales, sacrificando el consumo de determinados bienes o de algunos miembros de la familia, o bien en el caso que la medición no incluya subsidios estatales de salud, educación, energía o transporte, subsidios que les permiten acceder a los servicios.
- Para identificar a los pobres y cuantificarlos, es necesario establecer la línea de pobreza, que permita distinguir a la población pobre de la no pobre, entendiendo que es una estimación arbitraria. La línea de pobreza no distingue entre familias con el mismo nivel de bienestar pero con diferente composición, para disminuir este efecto se utilizan escalas de consumo adulto equivalentes.
- Las políticas para combatir la pobreza absoluta son diferentes que las que atienden la pobreza relativa, como tampoco son iguales las políticas que atienden la pobreza crónica de las que atienden la pobreza temporal, lo que indica que las políticas de combate a la pobreza requieren de un conjunto amplio de políticas y programas.

2. MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE.

En Chile, la medida de pobreza se calcula considerando los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), ajustados a las Cuentas Nacionales del Banco Central, diseñada por el Ministerio de Desarrollo Social, se aplica bi o trianualmente desde 1985 a una muestra representativa de los hogares a nivel nacional. Esta encuesta está destinada a caracterizar a toda la población en diferentes aspectos sociales, lo que permite determinar la magnitud e intensidad de la pobreza, además de evaluar la dirección y selectividad del gasto social público.

En Chile, la pobreza se mide a través del método de la canasta básica de alimentos, la que considera, por un lado, el costo de adquisición de una canasta de alimentos propiamente tal, que satisfaga los requerimientos nutricionales de los miembros de un hogar y que define la línea de indigencia o extrema pobreza, y por otro lado, la utilización de un factor de ajuste para incluir el gasto en otras necesidades como vestuario, transporte, vivienda, etc. Para establecer dichos parámetros, se considera el gasto de consumo medido en encuestas de presupuestos familiares, considerando como referencia a hogares de estratos medios. El método de la canasta básica considera elementos absolutos, como son los requerimientos nutricionales, pero también incluye un componente relativo puesto que se basa en el consumo efectivo que realiza el estrato de hogares de menor nivel de ingreso que cumple los requerimientos calóricos, el cual se modifica en el tiempo según cambien el nivel de ingresos y los patrones de consumo.

La línea de pobreza que se utiliza en Chile se basa en la encuesta de presupuestos del año 1986⁷. La línea se ha reajustado según el índice de precios del consumidor, para

⁷ Para estimar la pobreza se utiliza la encuesta de presupuestos de 1986, a pesar de disponer de las encuestas de presupuesto de 1996 y 2007. En el año 2014 se actualiza la metodología en la Encuesta Casen 2013. Oportunidad en que se presenta una nueva metodología para la medición de la pobreza que se mantenía inalterada desde el año 1987. La nueva metodología, actualiza la línea de pobreza y pobreza extrema, con base a la canasta básica de alimentos y a la canasta de bienes y servicios no alimentarios, basados en la VII Encuesta de presupuestos Familiares (EPF) de aplicada en los años 2011-2012 y se redefine el valor de la línea de pobreza extrema en 2/3 de la línea de pobreza. Además esta nueva metodología considera la utilización de escalas de equivalencia, de modo de no hay una línea única de pobreza en términos per cápita, sino esta se definen en función del tamaño del hogar. Se deja de hacer el ajuste de las estimaciones de ingresos a las estimaciones de las Cuenta de Ingreso y Gastos de los Hogares del Sistema de Cuentas Nacionales. (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). Al recalcular la pobreza con esta nueva metodología, los niveles de pobreza casi duplican. En efecto para el año 2006 la medición tradicional establecía en 13.7 la tasa de pobreza que aumenta a 29.1 con la nueva metodología

mantener su valor en términos reales, pero no ha sido ajustada por los cambios en la estructura de consumo que han ocurrido desde la citada fecha. Para tal efecto se dispondría de la encuesta de presupuesto de 1996.

La medición de la pobreza se realiza sumando los ingresos del hogar, considerando para ello los ingresos autónomos (correspondiente a los ingresos provenientes de trabajo independiente, sueldos y salarios, rentas, intereses y jubilaciones, pensiones y montepíos); las transferencias recibidas desde el Estado y en aquellos hogares propietarios de la vivienda la imputación correspondiente a arriendo (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). Estos ingresos se corrigen de acuerdo al factor resultante del ajuste de cuentas nacionales y se dividen según el número de personas que tiene cada hogar, obteniéndose el ingreso per cápita del hogar, monto que se compara con las líneas de pobreza y de pobreza extrema. Se consideran hogares en situación de pobreza, aquellos cuyos ingresos per cápita no alcanzan a cubrir las necesidades básicas establecidas en la línea de pobreza urbana y rural, según corresponda, y hogares en situación de pobreza extrema aquellos cuyos ingresos per cápita no alcanzan a cubrir la línea de pobreza extrema, aun cuando destinaran el total de sus ingresos a este fin.

La información recogida por la CASEN permite conocer la situación socioeconómica de los hogares y de la población, en especial de aquella en situación de pobreza y de grupos prioritarios de la política social, referidos a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, ocupación e ingresos. Además permite conocer el impacto de los principales programas sociales implementados en las condiciones de vida de la población y evaluar la cobertura, la focalización y la distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales de alcance nacional, entre los hogares según su nivel de ingreso; así como conocer el impacto de este gasto en el ingreso de los hogares y en la distribución del mismo.

Si bien la encuesta CASEN se comenzó aplicar en 1985, los resultados no fueron publicados durante el régimen militar. Por ello las primeras mediciones de pobreza se basan en la información recogida por la encuesta CASEN aplicada en 1987. Cabe señalar que en 1979, Oscar Altimir desarrolla una metodología para medir la pobreza como insuficiencia de ingresos respecto del costo de la canasta de alimentos, dicha

y para 2009 la pobreza tradicional se establecía en 11.4, aumentando a 23.3 con la nueva. La disminución de la pobreza sigue la misma tendencia que venía presentado la metodología tradicional.

metodología fue adoptada oficialmente en Chile para realizar las mediciones de pobreza, cuyos resultados señalan que el 45,1% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza (Altimir, 1979). Cabe señalar que en su origen el objetivo fue medir la focalización del gasto social.

Desde que se inicia la medición oficial de la pobreza en Chile, la línea de pobreza que se utiliza se basaba en la IV Encuesta de Presupuestos Familiares del año 1986⁸, que recoge información sobre el consumo en ese año de las familias en el Gran Santiago. Esta línea se ha reajustado según el Índice de Precios del Consumidor para mantener su valor en términos reales para cada Encuesta Casen aplicada, sin embargo no ha sido ajustada de acuerdo a los cambios en la estructura de consumo que han ocurrido desde el año 1986 (Larrañaga & Herrera, 2008).

La metodología de medición de la pobreza se realiza sumando los ingresos del hogar, considerando para ello los ingresos autónomos (correspondiente a los ingresos provenientes de trabajo independiente, sueldos y salarios, rentas, intereses y jubilaciones, pensiones y montepíos); las transferencias recibidas desde el Estado y en aquellos hogares propietarios de la vivienda la imputación correspondiente a arriendo (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). Estos ingresos se corrigen de acuerdo al factor resultante del ajuste de Cuentas Nacionales del Banco Central⁹ y se dividen según el número de personas que tiene cada hogar, obteniéndose el ingreso per cápita del hogar, que se compara con las líneas de pobreza y de pobreza extrema. Se consideran hogares en situación de pobreza, si los ingresos per cápita no alcanzan a cubrir las necesidades básicas establecidas en la línea de pobreza urbana o rural, según corresponda. En tanto, los hogares en situación de pobreza extrema son aquellos cuyos ingresos per cápita no alcanzan a cubrir la línea de pobreza extrema, aun cuando destinaran el total de sus ingresos a este fin.

Esta metodología supone que los costos de vida para zonas rurales y urbanas son diferentes, asignando a la canasta básica de alimentos de zonas rurales un valor un 25%

⁸ Para estimar la pobreza se utiliza la encuesta de presupuestos de hogares chilenos del año 1986, a pesar de disponer de las encuestas de presupuesto de hogares para los años 1996 y 2007.

⁹ Los ingresos agregados de los hogares recogidos en las diferentes versiones de la Encuesta Casen se ajustan a aquellos que se obtienen de las estimaciones de la cuenta institucional de hogares del Sistema de Cuentas Nacionales, de manera que los ingresos de los hogares coincidan con los de cuentas nacionales. Para realizar este ajuste hay un convenio de cooperación con la CEPAL, de modo de garantizar transparencia en el procesamiento de los datos.

menor que el costo de la canasta básica de zonas urbanas¹⁰. En la Tabla 1 se presentan los valores de las Líneas de Indigencia y Pobreza, para la zona urbana y rural, monto que define los hogares urbanos y rurales que se encuentran en pobreza extrema y en pobreza en cada uno de los años en que se aplica la Encuesta Casen.

Tabla 1: Valor de las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema.
(Pesos de Noviembre de 2009).

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
Línea de Pobreza.									
Urbana	59.136	60.967	58.407	57.688	57.544	57.378	57.717	57.343	68.294
Rural	39.876	41.107	39.381	38.896	38.798	38.658	38.916	38.663	46.047
Línea de pobreza extrema.									
Urbana	29.568	30.484	29.204	28.844	28.771	28.689	28.859	28.672	34.147
Rural	22.784	23.490	22.503	22.226	22.171	22.090	22.238	22.093	26.313

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social. CASEN 2009, Informe metodológico.

La Encuesta CASEN tiene como objetivos disponer de información que permita caracterizar la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de los grupos definidos como prioritarios por la política social, en relación a aspectos demográficos, educacionales, salud, vivienda, trabajo e ingresos. A la vez de permitir estimar la cobertura, focalización y distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales de alcance nacional, para evaluar su impacto en el hogar, en términos de ingreso adicional que les significa y el efecto en la distribución del mismo.

La encuesta se estructura en módulos, cada uno de los cuales permite recoger la información necesaria para poder caracterizar a los hogares, núcleos y miembros, en cuanto a la situación educacional, la situación ocupacional, los ingresos autónomos y

¹⁰ Este supuesto es utilizado por CEPAL en las estimaciones para América Latina, se sustenta en la existencia de precio más bajo, así como, en una estructura de consumo inclinada a productos más baratos en las zonas rurales. Ver CEPAL (1996) La sensibilidad del indicador de pobreza. Un análisis a partir de diferentes opciones metodológicas.

monetarios, cobertura de los sistemas de salud, la situación habitacional según estratos socioeconómicos. Hay además unos módulos que permiten caracterizar a la población en temas específicos como discapacidad, etnia, migración y participación en el sistema de Protección Social Chile Solidario. Estos módulos se van incluyendo en función de la pertinencia de los temas en el momento del diseño de la encuesta. La Tabla 2 muestra cómo se han ido incorporando temas a la Encuesta CASEN.

Tabla 2: Temas considerados en las versiones de la encuesta CASEN.

Sector y Temas	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
Demografía	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sector Vivienda	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sector Educación	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sector Salud	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sector Trabajo (Empleo)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ingresos	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Patrimonio		X			X	X	X	X	X
TIC						X	X	X	X
Etnia				X		X	X	X	X
Discapacidad				X		X	X	X	X
Participación						X	X		X
Energía								X	
Cultura								X	
Seguridad ciudadana				X					
Trabajo Infantil				X					
Migración								X	X
Autobiografía								X	X
Chile Solidario							X	X	X
Activos financieros								X	X

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social. CASEN 2009, Informe metodológico.

La estimación de los ingresos de personas y hogares permite establecer los niveles de pobreza de la población y la comparación entre los diferentes niveles de ingreso, generalmente clasificados en quintiles o deciles de ingreso autónomo. El módulo de ingresos, recaba información sobre los ingresos del hogar provenientes del trabajo (ingresos de los asalariados o trabajadores dependientes en ocupación principal, ingresos de empleadores y trabajadores por cuenta propia o independientes en

ocupación principal), tanto de aquellos realizados en dinero como en especies, y de las prestaciones contributivas (jubilaciones y pensiones), así como también de las transferencias monetarias que reciben desde el Estado y otros ingresos generados como ahorros y deudas. Los ingresos autónomos corresponde a los ingresos que generan los hogares como resultado de la posesión de factores productivos, como sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, rentas, intereses, incluyendo otros ingresos de origen privado como son las transferencias entre hogares. Los ingresos monetarios se suman a los ingresos autónomos los subsidios de carácter monetario que distribuye el Estado a través de los programas sociales. La política social incluye un conjunto de programas y subsidios, sean estos monetarios o en especie, focalizadas o universales, con objetivos de asistencia, promoción o habilitación, que se traducen en beneficios para la población del país. Se estima el impacto distributivo de los subsidios monetarios, es decir el cambio que generan estos en los ingresos de los hogares, formando el ingreso monetario (MIDEPLAN, 2009).

Tabla 3: Valor mensual promedio por hogar del ingreso autónomo y de los subsidios monetarios por quintil de ingreso autónomo del hogar, año 2009. (Pesos de noviembre 2009)

Quintil de ingreso	Ingreso autónomo	Subsidios monetarios
I	130.920	45.478
II	307.347	26.666
III	463.445	18.036
IV	722.311	10.834
V	2.053.656	4.225
Promedio	735.503	21.052

Fuente: MIDEPLAN, Metodología de valorización de subsidios monetarios en educación, salud e impacto distributivo del gasto social. CASEN 2009.

La Tabla 3 presenta los ingresos autónomos y los subsidios monetarios que reciben los hogares por quintil de ingreso autónomo. Se aprecia que los subsidios van disminuyendo a medida que los hogares mejoran su situación de ingresos. Mientras los hogares del primer quintil reciben en promedio \$45.4178 los hogares del quinto quintil reciben \$4.225.

Pero además de los subsidios monetarios, las políticas sociales de educación, salud y vivienda entregan servicios a las familias a través de los diferentes programas sociales

sectoriales. CASEN ha diseñado una metodología para imputar a los hogares los gastos de los programas sociales. El gasto social en educación considera las subvenciones escolares para los niveles preescolar, básica y media (incluye educación de adultos), además se incluyen los siguientes programas de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB): el programa de alimentación escolar, programas de atención médica y dental, el programa de útiles escolares y el programa de textos escolares. El año 2009 se incorpora la Subvención Escolar Preferencial que entrega un aporte adicional a los establecimientos dependiendo del número de estudiantes calificados como vulnerables.

Tabla 4: Subsidios en Educación por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar 2009. (Promedio mensual en pesos de noviembre 2009).

Quintil de ingreso	Pre básica	Básica	Media	Adulto	Total subsidio educación
I	14.781	54.285	20.289	1.662	91.017
II	12.337	44.941	19.903	1.362	78.543
III	8.720	34.579	15.396	967	59.662
IV	5.993	24.000	10.928	941	41.862
V	2.658	11.407	5.332	531	19.928
Total	8.898	33.745	14.377	1.094	58.114

Fuente: MIDEPLAN, Metodología de valorización de subsidios monetarios en educación, salud e impacto distributivo del gasto social. CASEN 2009.

La Tabla 4 muestra los subsidios entregados por nivel de educación (pre básica, básica, media y adultos) por quintil de ingresos. En promedio el Estado entrega a una familia por concepto de programas educativos montos que ascienden a los \$91.017 a los hogares del primer quintil e ingresos, monto que alcanza a \$19.928 a los hogares del quinto quintil (MIDEPLAN, 2009).

En tanto, el aporte monetario que reciben en promedio los hogares por concepto de salud incluye las atenciones institucionales realizadas en los centros de salud del Sistema Nacional de Servicios de Salud, se incluye la modalidad Libre Elección en la cual cotizantes de FONASA (del sistema público de salud) que eligen atenderse fuera del sistema público, reciben un subsidio que cubre parte del costo de la atención. Además se considera el Programa Nacional de Alimentación Complementaria, que entrega leche en forma gratuita a la población infantil y embarazada y el Programa de

Alimentación Complementaria de Adulto Mayor, que es un programa de alimentación destinado a adulto mayor de alto riesgo.

Tabla 5: Subsidios en salud por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar 2009. (Promedio mensual en pesos de noviembre 2009).

Quintil de ingreso	Subsidio neto por atenciones	PNAC/ PACAM	Total Subsidio Salud
I	59.970	3.301	63.271
II	38.957	2.591	41.548
III	27.756	2.013	29.769
IV	9.160	1.342	10.502
V	-5.333	979	-4.354
Total	25.988	1.023	27.011

Fuente: MIDEPLAN, Metodología de valorización de subsidios monetarios en educación, salud e impacto distributivo del gasto social. CASEN 2009.

En la Tabla 5 se tiene los subsidios en salud que reciben los hogares por atención de salud y de los programas de alimentación. Los hogares del primer quintil de ingresos reciben \$63.271 en subsidios de salud, monto que se reduce a \$4.354 que los afiliados pagan al sistema, sin recibir monto por concepto de subsidios. Esto se explica por el sistema libre elección donde el porcentaje del costo de la atención que es cubierta por el subsidio es menor que el porcentaje de cargo del afiliado.

Tabla 6: Ingreso autónomo, subsidios monetarios, subsidio de educación y subsidio de salud por quintil de ingreso autónomo mensual per cápita del hogar. 2009. (En pesos de noviembre 2009)

Quintil de ingreso	Ingresos autónomo	Subsidios monetario	Subsidio educación	Subsidio salud	Ingreso monetario	Ingr. total/ ingr.autónom
I	130.920	45.478	91.017	63.271	330.686	2,5
II	307.347	26.666	78.543	41.548	454.104	1,5
III	463.445	18.036	59.662	29.769	570.912	1,2
IV	722.311	10.834	41.862	10.502	785.509	1,1
V	2.053.656	4.225	19.928	-4.354	2.073.455	1,0
Total	735.503	21.052	58.114	27.011	841.680	1,1

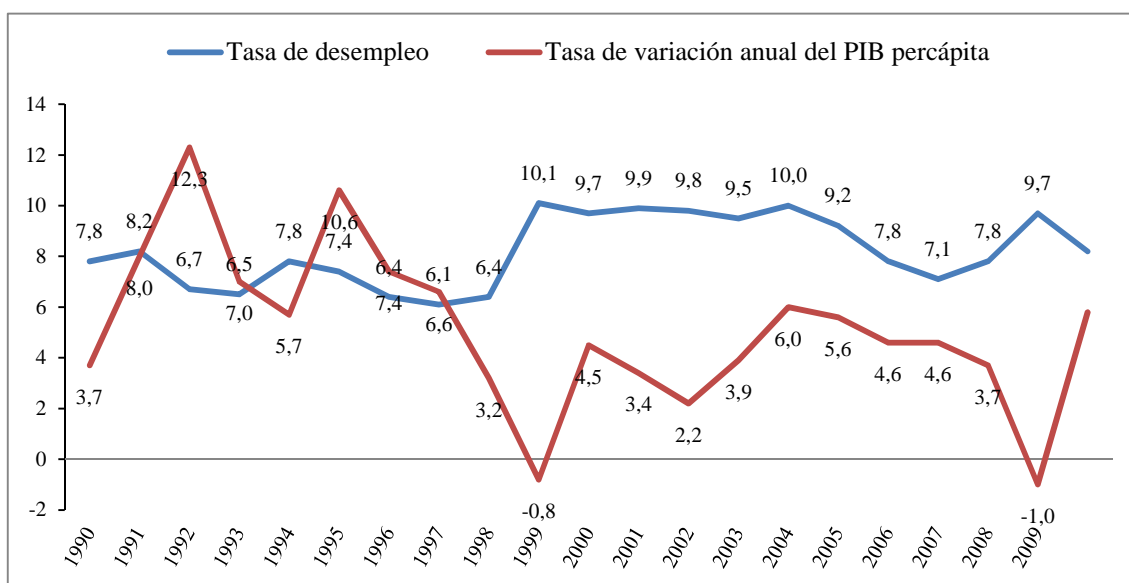
Fuente: MIDEPLAN, Metodología de valorización de subsidios monetarios en educación, salud e impacto distributivo del gasto social. CASEN 2009.

El valor monetario de los subsidios que reciben los hogares provenientes de subsidios monetarios, educación y de salud durante el año 2009, permiten que los hogares del primer quintil dupliquen sus ingresos autónomos, subsidios que van disminuyendo a medida que los hogares mejoran sus ingresos autónomos, hasta representar el 1% de los ingresos autónomo del ingreso de los hogares pertenecientes al quinto quintil, como se aprecia en la Tabla 6.

A) Evolución de la pobreza en Chile.

Durante el periodo 1990-2010, Chile se caracterizó por su estabilidad económica, el crecimiento del producto interno bruto y la mantención de la inflación. Las oscilaciones en la economía tuvieron repercusiones en el bienestar de las personas, lo que se ve reflejado en el producto por habitante. Tal como se aprecia en la Ilustración 1, en los dos periodos que las crisis económicas se agudizaron Chile el PIB decrece, entre 1997 y 1999 producto de la crisis asiática y entre 2008 y 2009 por la crisis financiera subprime originada en Estados Unidos. Las consecuencias negativas de las crisis económicas tienen impacto en materia laboral, ya que en el periodo, la tasa de desempleo ha evidenciado un comportamiento fluctuante, con los mayores aumentos entre los años 1998 y 1999 y entre 2008 y 2009, coincidentes con ambos periodos de crisis.

Ilustración 1: Tasa de variación anual del PIB por habitante y tasa anual de desempleo en Chile, periodo 1990-2009. (En porcentajes).



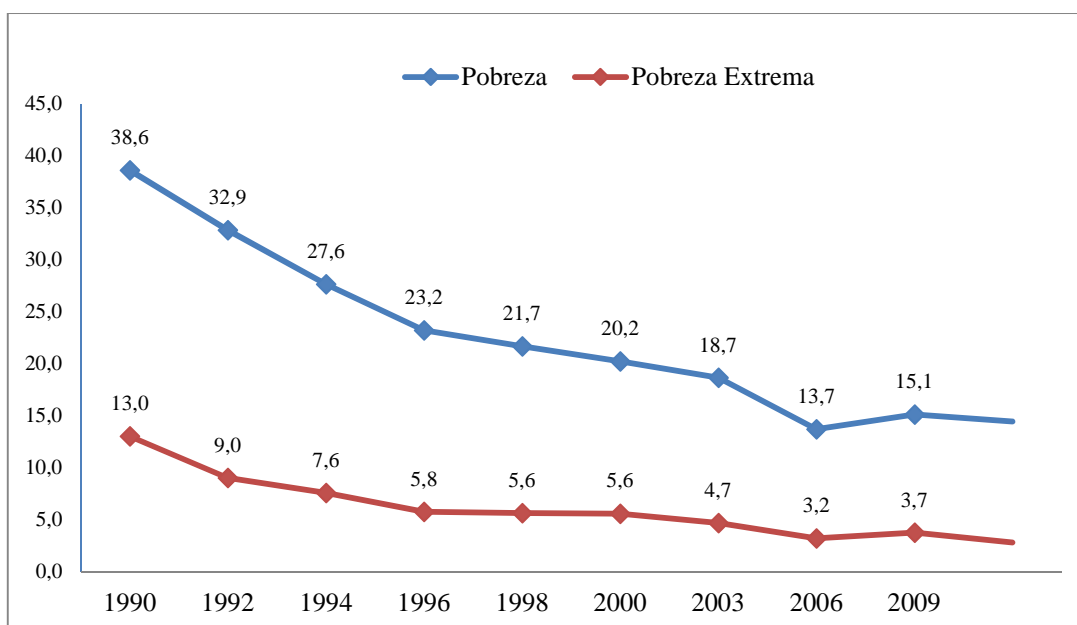
Fuente: CEPALSTAT, Base de datos y publicaciones estadísticas. Años respectivos.

La pobreza es un fenómeno complejo que admite más de una definición y de un tipo de medición. Se entiende la pobreza como la condición en que las personas no disponen de los recursos necesarios para satisfacer de manera adecuada sus necesidades básicas, de alimentación, vestuario, vivienda, educación y salud. La pobreza involucra una serie de privaciones en las familias que las padecen, las que afectan su calidad de vida.

En Chile la medición de la pobreza se realiza a través del método de pobreza absoluta, la que se basa en una línea de pobreza establecida según estándares de satisfacción de necesidades básicas y que tiene como objetivo determinar si las familias poseen el ingreso suficiente para satisfacer dichas necesidades. La medición de la pobreza a través de los ingresos de las personas, es una aproximación de los recursos con que cuentan las personas y sus familias para cubrir las necesidades básicas. Esta estimación que se realiza valorando el costo de una canasta de alimentos, a la que se aplica un coeficiente para que refleje el costo del componente no alimenticio.

Asociado a la pobreza, se encuentra el problema de la desigualdad que existe en el país, la que afecta la cohesión social, reduce el potencial de crecimiento económico y provoca un descontento en relación a como se distribuye el fruto del crecimiento.

Ilustración 2: Evolución de la pobreza y extrema pobreza en Chile, periodo 1990-2009. (En porcentajes).



Fuente: Ministerio Desarrollo Social, Observatorio Social, CASEN años respectivos.

Chile ha experimentado una mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población, en particular el país logra una reducción sustantiva de la pobreza y pobreza extrema a nivel nacional, según muestran sucesivamente los resultados de la Encuesta CASEN. En efecto, en el año 1990 el 38,6% de la población del país se encontraba en situación de pobreza, disminuyendo este porcentaje en el año 2009 a 14,5%, como se aprecia en la Ilustración 2. De igual modo, la población en pobreza extrema muestra una significativa reducción disminuyendo de un 13% en el año 1990 a 3,7% en 2009. En términos absolutos la población en situación de pobreza se redujo en el periodo 1990-2009 en 2.459.422 personas, de las cuales 1.054.349 salió de la extrema pobreza. Cabe señalar que en el periodo la población total del país aumentó en 3.700.000 personas (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

Medir la pobreza y la extrema pobreza considerando la variable ingresos económicos del hogar es una forma limitada de medir un fenómeno psicosocial y cultural. Pero se considera que el nivel de ingresos da cuenta de limitaciones objetivas a la capacidad de las personas de satisfacer sus necesidades. En el país existe una amplia oferta de programas sociales destinados a los más pobres, con importantes esfuerzos de focalización, que han mostrado resultados exitosos en las familias pobres, pero no lo suficiente al interior de la población pobre (MIDEPLAN, 2002).

a) Efecto crecimiento y distribución.

La distribución del ingreso cambia, ya sea porque se modifica el ingreso medio o porque cambia la desigualdad. En el primer caso se trata de un desplazamiento de la distribución en paralelo y en el segundo cambia la forma de la distribución. Larrañaga (2008) plantea que el crecimiento incide en la pobreza como producto del aumento (o disminución) del ingreso promedio, suponiendo constante la desigualdad de los ingresos. Los resultados del estudio arrojan que en el periodo 1990-1996 el efecto crecimiento explica casi el 95% de la reducción de la pobreza, pero en el periodo 2000-2006 se revierte la importancia y es la distribución la que explica casi el 80% de la reducción de la pobreza. En el periodo 1960-2000 el efecto crecimiento es dominante, pero la reducción de la pobreza es baja en términos absolutos. El efecto distribución es el cambio en la pobreza debido al cambio de la desigualdad, asumiendo constante el ingreso medio entre los periodos. De acuerdo a los autores estos resultados son

consistentes con los patrones de crecimiento y desigualdad. En el periodo 1990-1996 el crecimiento del ingreso es fuerte y parejo a través de los deciles, de modo que la distribución se mantiene constante, por lo que cambios en la pobreza en este periodo se explican por el crecimiento. En el periodo 2000-2006 el crecimiento de los ingresos favoreció más a los ingresos bajos, induciendo a la caída de la desigualdad, por lo tanto la reducción de la pobreza se asocia al efecto distributivo. En el periodo 1990-2009 el producto se quintuplicó, en efecto aumentó de \$35.391 millones de dólares en 1990 a \$217.556 millones de dólares en el 2009, lo que significa que el PIB per cápita ha aumentado 3,7 veces al pasar de US\$2.678 en 1990 a US\$ 12.686 en el 2009.

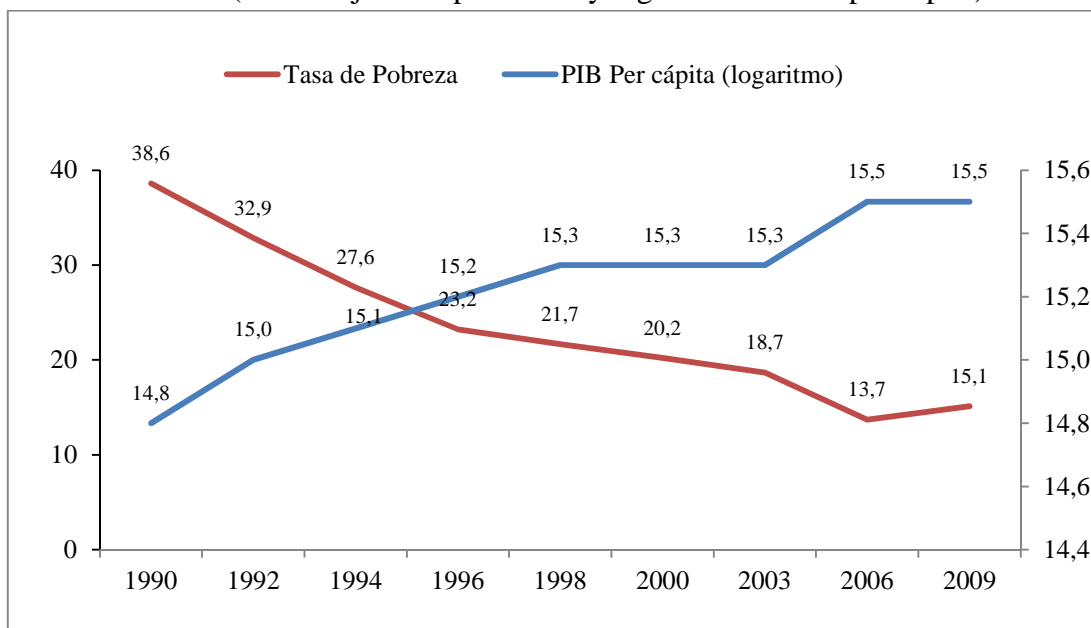
Tabla 7: Producto Interno Bruto total anual a precios corriente en dólares.

Año	PIB (Millones US\$)	PIB Per cápita (US\$)
1990	35.391,0	2.678,2
1992	48.882,4	3.566,7
1994	59.430,3	4.183,2
1996	80.028,8	5.459,2
1998	83.835,8	5.563,4
2000	79.423,9	5.138,9
2003	77.840,4	4.865,9
2006	154.412,4	9.354,4
2009	171.956,9	10.119,4
2010	217.556,2	12.686,2

Fuente: Elaborado con base a datos y publicaciones estadísticas a de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en CEPALSTAT.

Al analizar la evolución que ha tenido el PIB per cápita a precios constantes y la tasa de pobreza, se logra una tendencia inversa, como se aprecia en la Ilustración 3, mientras el crecimiento ha ido aumentando en el periodo 1990-2009, la pobreza ha tendido a disminuir (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). Esto no debe interpretarse como que la pobreza dependiera solo del crecimiento económico, solo que hay una relación entre ambos.

Ilustración 3: Evolución tasa de pobreza y PIB per cápita nacional. 1990-2009.
(Porcentaje de la población y logaritmo del PIB per cápita).



Fuente: Informe de política social 2013. Ministerio de Desarrollo Social.

Si bien la pobreza disminuyó en el periodo 1990-2009, la distribución del ingreso se ha mantenido relativamente estable tanto para los ingresos autónomos como para los ingresos monetarios.

b) La desigualdad en la distribución de ingresos.

El índice de Gini mide el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos del país, se considera que un país presenta un alto grado de desigualdad si este índice es mayor a 0,5. En Chile para el periodo 1990-2009, el coeficiente de Gini del ingreso autónomo, se mantiene estable entre 1990 y 1996, para incrementarse entre 1996 y 1998, pese al crecimiento que experimentó la economía hasta 1997. Es sólo a partir del año 2000, cuando este coeficiente comienza a disminuir, para repuntar levemente entre 2006 y 2009, como efecto de la crisis económica. Al analizar conjuntamente el coeficiente de Gini del ingreso autónomo y del monetario, se visualiza que, con la sola excepción del año 2000, en el que el efecto es casi nulo, el conjunto de prestaciones y transferencias públicas han permitido moderar la desigualdad del ingreso autónomo. Este efecto se vuelve más marcado en el 2009, momento en que, pese a incrementarse la

desigualdad de ingresos autónomos, se mantiene estable la del ingreso monetario. Como referencia Chile figura como el país con mayor desigualdad de ingresos entre los países de la OCDE¹¹, que tiene un Gini promedio de 0,31 (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

Tabla 8: Medidas de desigualdad: Índice 10/10, 20/20 y coeficiente de Gini 1990-2011.

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
Ingreso autónomo									
10-10	30,5	28,1	30,9	33,0	34,7	34,2	34,4	31,3	46
20/20	14,0	13,2	14,0	14,8	15,6	14,5	14,5	13,1	15,7
Gini	0,57	0,56	0,57	0,57	0,58	0,58	0,57	0,54	0,55
Ingresos Monetarios									
10-10	27,1	25,2	27,7	28,7	28,4	29,5	27,3	23,9	25,9
20/20	13	12,3	13,1	13,6	13,9	13,3	12,8	11,5	11,9
Gini	0,56	0,56	0,55	0,56	0,57	0,58	0,56	0,53	0,53

Fuente: Encuesta CASEN, Ministerio Desarrollo Social.

La Tabla 8 muestra el índice de Gini para el periodo 1990 y 2009 junto a dos índices de desigualdad, el índice 10/10 y el 20/20. El índice 10/10, entre el 1990 y 2009 para ingresos autónomos aumentó de 30,5 a 46, en otras palabras el año 2009 el 10% más rico tenía un ingreso autónomo 46 veces mayor que el ingreso del 10% más pobre, diferencia que en 1990 era de 30,5 veces. Al analizar la situación de los ingresos monetarios, esto es después de incluir los subsidios que reciben las familias provenientes del Estado (pensiones, salud, educación y transferencias monetarias), se logra reducir esta diferencia a 25,9 veces para el año 2009.

El indicador 20/20 nos muestra que en el año 2009 el quintil más rico ganaba 15.7 veces el ingreso del quintil más pobre, lo que muestra que la distribución del ingreso en el periodo ha empeorado, porque el año 1990 esa diferencia era de 14 veces. Considerando los subsidios monetarios, se obtiene un menor valor para este índice en 2009, ubicándose en 11,9 veces. Las mejoras en los índices de desigualdad cuando se

¹¹ Las cifras de la OCDE no son estrictamente comparables con las del Gobierno de Chile, porque utilizan diferentes conceptos de ingresos y una medida diferente.

incorporan los subsidios, muestra los resultados de la política social y en especial de los subsidios monetarios que permiten disminuir la desigualdad.

B) Pobreza crónica y población vulnerable.

El riesgo de caer en pobreza afecta directamente el bienestar de los hogares, existen ciertas carencias en los hogares que los hacen más propensos a vivir episodios de pobreza, que los mantienen un estado de riesgo y vulnerabilidad.

En Chile el año 2006 el Ministerio de Planificación realiza la medición de la tercera ola de la Encuesta Panel CASEN cuyas mediciones previas se habían realizado los años 1996 y 2001. Esto permitió conocer las dinámicas de los ingresos que las medidas de corte transversal no muestran. La Tabla 9 presenta los resultados de estas mediciones, donde el seguimiento a las familias en el decenio permite entender cómo evoluciona la población en pobreza crónica y la población vulnerable, que puede caer en uno o más episodios de pobreza en el periodo.

Tabla 9: Transiciones Pobreza - No pobreza, años 1996-2001-2006.
(Porcentaje de personas)

1996	2001	2006		
		Pobre	No pobre	Total
Pobre	Pobre	4,4%	7,0%	11,3%
	No pobre	1,6%	10,6%	12,2%
No pobre	Pobre	1,5%	5,8%	7,4%
	No pobre	3,2%	65,9%	69,1%

Fuente: Ministerio de Planificación. Encuesta Panel CASEN 1996-2006.

La pobreza crónica es el resultado del bajo capital productivo de un hogar, que lleva a las personas en mantenerse en esta condición, independiente de la variación de los ingresos que tenga, debido a su bajo nivel de capital. La Encuesta Panel CASEN permite tener una aproximación del tamaño de la población en situación de pobreza crónica, la que entre 1996-2006 se estima corresponde al 4,4% de la población, que en las tres mediciones presentaban condición de pobreza.

La pobreza transitoria se asocia a shocks que impactan a hogares cuyas características no les permite asimilarlo y se concentra en hogares vulnerables de caer en pobreza. Analizando a vulnerabilidad, se aprecia que una proporción considerable de la población, el 34,1% fue pobre al menos una vez, entre 1996 y 2006. Al comparar el período 1996-2001 y el período 2001-2006, se aprecia que este último periodo estuvo marcado por una menor proporción personas que caen en situación de pobreza en alguna oportunidad, a lo que hay que agregar que la proporción de salidas de la pobreza se mantuvo prácticamente constante. En base a estos datos se puede sugerir que la vulnerabilidad decayó en el periodo 2001-2006, lo que podría explicarse, en parte, por el papel de las políticas de protección social implementadas masivamente desde el año 2002 tendiente a proteger a las familias frente a riesgos.

Los indicadores antes revisados dan cuenta de avances en la reducción de la pobreza, pero, el tema pendiente en Chile es la igualdad. Por una parte, el crecimiento y bienestar económico, así como el conjunto de políticas sociales, no han logrado reducir la desigualdad en la generación de ingresos, sino más bien ésta ha empeorado y tampoco se ha logrado erradicar la pobreza. Destaca el impacto que tiene los programas sociales en contribuir a disminuir la desigualdad. Estos datos también dan cuenta de las condiciones cambiantes que enfrentan los hogares, las cuales, en conjunto con los activos que poseen, determinan su vulnerabilidad a la pobreza y dejan de manifiesto la importancia de las políticas de protección social para resguardar a las familias ante riesgos.

3. POLITICA SOCIAL Y GASTO SOCIAL.

La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda utiliza la Clasificación Funcional de las Erogaciones del Gobierno Central con el fin de definir los ítems que serán incluidos como gasto social, clasificación que es utilizada en toda la administración pública. Por lo tanto, el gasto se categoriza según su función y no necesariamente según la entidad ejecutora del mismo. Se define como gasto social las partidas asociadas a Seguridad Social, Educación, Salud, Vivienda y Servicios Comunitarios, Actividades Recreativas, Cultura y Religión y Orden Público y

Seguridad. La Tabla 10 presenta la distribución del gasto social en los diferentes ámbitos que lo conforman.

Tabla 10: Distribución del Gasto Social según presupuesto, año 2009.
(Millones de pesos y porcentaje).

Sector	Presupuesto (Millones de pesos)	% Participación	Presupuesto (Millones de pesos)	% Participación
Educación			4.311.081	28,7%
Vivienda			1.427.013	9,5%
Salud			3.364.746	22,4%
Trabajo (Pensiones)			5.032.098	33,5%
Pobreza y Protección Social (subsídios)			690.975	4,6%
Subvenciones, prestaciones monetarias, asignación familiar y reposo maternal	306.793	44,4		2,0%
Subsidio al agua potable	160.997	23,3		1,1%
Sistema Chile Solidario	91.900	13,3		0,6%
Fondo Único Subsidio Familiar	44.913	6,5		0,3%
FOSIS	43.531	6,3		0,3%
Subsecretaría Planificación	24.875	3,6		0,2%
Programa Pro empleo	11.056	1,6		0,1%
Fondo Social	3.455	0,5		0,0%
Fundación de Superación de la Pobreza	3.455	0,5		0,0%
Sub totales	690.975	100		
Familias			180.254	1,2%
Seguridad			15.021	0,1%
Total Gasto Social			15.021.187	100,0%

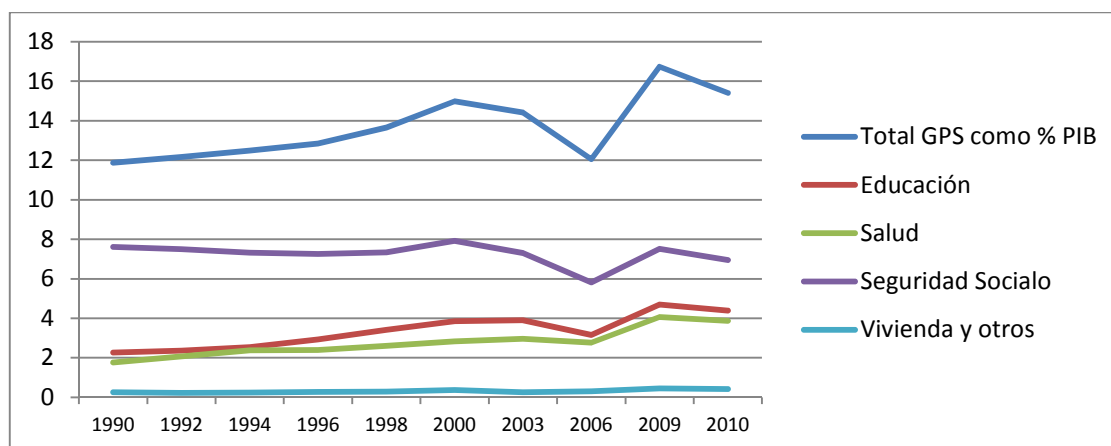
Fuente: Elaboración propia con base a información de Ley de Presupuesto años respectivos. Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Para el año 2009 el gasto social ascendía a \$15.021.187 millones de pesos, lo que equivale a un 67% del gasto presupuestario del gobierno central que ascendió a \$22.411.428 millones de pesos. El presupuesto del FOSIS para este año alcanzó a los \$43.531 millones de pesos, lo que representa el 0,3% de gasto social. La ilustración siguiente presenta para el año 2009 la distribución del Gasto Social entre los sectores sociales. Se puede apreciar que las pensiones contributivas y los subsidios involucran la

mayor proporción de los recursos del gasto social, le siguen el gasto en educación y salud y en menor proporción influye la vivienda.

La participación del gasto público social en el PIB aumentó desde 12% en 1990 a 15% en el 2009. Tal y como se aprecia en la Ilustración 4 casi el 50% del gasto público se destina a Seguridad Social. La siguen educación y salud. El PIB en el año 2006 casi duplicó al obtenido en el año 2003, lo que explica la caída que tiene el gasto social como porcentaje del PIB, que a pesar de crecer en términos monetarios, se ve una contracción si se le compara con el PIB en el año 2006.

Ilustración 4: Gasto Público Social como porcentaje del PIB periodo 1990-2009, sector educación, salud, vivienda y seguridad social. (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con base a información de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social. CEPALSTAT, Base de datos sobre gasto social.

4. CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES POBRES EN CHILE.

La pobreza y la extrema pobreza se han reducido de manera significativa. En efecto en 1990 había en el país 1.674.736 personas que se encontraban en situación de pobreza extrema, que representaban el 13% de la población del país y 4.98.302 personas pobres (38,6% de la población). En el año 2009 las personas en pobreza extrema se habían reducido a 620.387, mientras que las personas pobres disminuyeron a 1.888.493 (20,6%

del total del país). El análisis que sigue se realiza en base a los datos de la Encuesta CASEN de los años respectivos¹².

Es posible constatar que los 338.724 hogares (10,7% del total) que se encontraban en pobreza extrema en 1990, se reducen a 161.343 en el 2009 (que representa el 3,4% del total de hogares). En tanto de los 1.058.679 hogares pobres existente en 1990 (33,3%) se reducen a 435.675 (10,7% del total de hogares.).

Las personas en pobreza extrema de zonas urbanas en 1990 ascendían a 1.331.801, cifra que desciende a 526.762 en el 2009, y las personas en pobreza extrema de zonas rurales descienden de 342.935 en 1990 a 93.625 personas.

Al analizar la incidencia de la pobreza a nivel regional se comprueba que en 1990 en 7 de las 13 regiones del país tenían sobre el 35% de la población en situación de pobreza. Pero luego, en el año 2009 ninguna región supera el 20%. La región mayor incidencia de pobreza es la Araucanía con el 18,1% de la población en pobreza. Respecto de la incidencia regional de la pobreza extrema, en 1990 las 6 regiones con mayor concentración de hogares en extrema pobreza tenían porcentajes que oscilaban entre el 12% y el 16,6% de los hogares de la región. En el año 2009 las 4 regiones con mayor pobreza extrema tenían un porcentaje de hogares en esa condición que no superaba el 7,6% del total de hogares de la región.

En 1990, las regiones con niveles más críticos de pobreza eran las de Bío Bío (48,7%), Coquimbo (44,9%), La Araucanía (47%) y Los Lagos (46,3%). En el año 2009, las regiones con mayor proporción de hogares pobres son las regiones de la Araucanía (15,3%), Bío Bío (13,2%) y Maule (12,4%). Continúan estando las regiones de Bío Bío y Araucanía las que concentran una mayor proporción de hogares pobres, pero los porcentajes de pobreza se han reducido drásticamente desde el año 1990. En relación con la pobreza extrema, las regiones que concentraban mayor proporción de hogares en pobreza extrema en 1990 eran la Araucanía (15,5%), Bío Bío (14,9%) y Coquimbo (13,2%), mientras que en el año 2009 las regiones con esta condición eran las regiones de la Araucanía (7,6%) Atacama (6,5%) y Los Ríos (5,3%). Persiste la Araucanía como

¹² Los datos se encuentran disponibles en la página web del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social, en una modalidad interactiva para la serie Casen 1990-2011 en el enlace <http://www.redatam.org/redchl/mds/casen/>

la región con mayor proporción de hogares en extrema pobreza, pero el porcentaje de hogares en esa condición se ha reducido a la mitad.

En el año 2010, de la población en extrema pobreza el 33,7% se ubica en el tramo etario de 0 a 14 años, mientras que 25,8%, se ubica entre los 15 y 29 años. Por su parte, de los pobres el 32,4% tenía entre 0 y 14 años, y el 26,2% tenía entre 15 y 29 años. Los pobres extremos y pobres muestran mayor concentración de población joven, que los no pobres, con una distribución más homogénea en los diferentes tramos etarios.

En relación con la distribución de hogares respecto de su situación de pobreza y jefatura femenina del hogar, se observa que en 1990 había un 22,4% de hogares en pobreza extrema con jefatura femenina y un 18,8% de hogares pobres en esa condición. En el año 2009, el porcentaje de hogares indigentes con jefatura femenina era 48%, el de hogares pobres era de 43,2% y el de hogares no pobres con jefatura femenina era de 31,6%. Lo que da cuenta de una feminización de la pobreza.

Al caracterizar a los hogares indigentes en función del número promedio de personas por hogar, se constata que la tendencia histórica ha sido la existencia de hogares en pobreza extrema y pobres no indigentes de mayor tamaño que los hogares no pobres. En 1990, los hogares en pobreza extrema tenían en promedio 4,9 personas, mientras que los hogares pobres no indigentes tenían 4,6 personas y los hogares no pobres tenían en promedio 3,7 personas por hogar. Al año 2009, los hogares indigentes tenían un promedio de 3,8 personas por hogar, los hogares pobres no indigentes presentaban un promedio de 4,3 y los hogares no pobres 3,4 personas por hogar.

Desde el punto de vista del capital humano, la escolaridad promedio de los hogares en extrema pobreza al año 2009 era de 8,99 años de estudio y de 9,01 años en los hogares pobres no indigentes, manteniéndose los porcentajes al hacer el análisis a nivel de jefes de hogar, los que tienen en promedio 8.33 años en los hogares de extrema pobreza y de 8.10 en los hogares pobres no indigentes. Complementario a este último antecedente, cabe agregar que el 21,5% de los hogares indigentes, tenía en el año 2009 un nivel educacional que sólo llegaba al nivel de educación básica incompleta. Un número importante de estos hogares 15%, tenían estudios del nivel básico completos y, el 25,3% presentaba estudios medios incompletos.

Al considerar las características de los hogares indigentes según su condición de salud, en el año 2009, el 86,8% se encontraba adscrito al sistema público de salud, siendo este segmento el principal usuario del sistema. Un escaso número de hogares indigentes (4,4%) se atiende de forma particular si llega a requerir atención y una proporción todavía menor (3%) lo hace en el sistema de privado ISAPRES.

En otro ámbito, se constata que al años 2009 el 66,5% de los hogares en extrema pobreza habitan en viviendas que presentan condiciones aceptables de materialidad, y sólo el 2,2% lo hace en viviendas irrecuperables. Los hogares pobres mejoran levemente la condición de materialidad de las viviendas que ocupan considerando que el 67,7% lo hace en viviendas de materialidad aceptable y el 1% lo hace en viviendas irrecuperables. Para que una vivienda sea considerada irre recuperable, ya sea el piso, techo o muros deben presentar esta condición, y se considera recuperable cuando muro techo o piso presentan condición aceptable o recuperable, pero ninguno irre recuperable. En relación a las condiciones de saneamiento de las viviendas, se tiene que el 93% de los hogares en pobreza extrema posee un adecuado índice de saneamiento de sus viviendas, es decir, disponen de un sistema de eliminación de excretas y de agua potable dentro de la vivienda.

Respecto al hacinamiento, un 2,8% de los hogares en extrema pobreza presenta hacinamiento crítico y el 18,6% presenta hacinamiento medio. Situación similar presentan el grupo de hogares pobres no indigentes donde el hacinamiento crítico afecta a 2,2% de los hogares y el medio al 20,4%. Se considera que hay hacinamiento crítico cuando hay más de 5 personas por dormitorio y hacinamiento medio si hay 2,5 o más personas por dormitorio.

La mayoría de los hogares del país, independientemente del grupo socioeconómico al que pertenecen, habita en casas o casas en condominio o en departamentos, que en el caso de los hogares en extrema pobreza alcanzaban al 96,7% de los hogares en el año 2009. Al mismo tiempo, el 2% de estos hogares habitaba en viviendas muy precarias como mediaguas y rucas. También en el ámbito de la vivienda, es importante el porcentaje de hogares en extrema pobreza que habita en viviendas propias pagadas (46,2%), proporción menor que la de hogares pobres no indigentes (52%) y de hogares no pobres (55,9%). Cabe señalar que sólo un 3% de hogares en extrema pobreza declara ocupar irregularmente la propiedad en la que habitan.

Respecto de las características ocupacionales, durante al año 2009 la tasa de participación a nivel nacional llegó a un 55,7% de la población en edad de trabajar. La población en pobreza extrema registran tasas de participación muy inferiores al promedio, registrando el 39,6% y si bien la población en pobreza no extrema mejora la tasa de participación en relación a los pobres extremos, esta llega a 43,1% muy distante del promedio nacional.

Haciendo una comparación a nivel agregado, se constata que las diferencias en la tasa de participación entre pobres y no pobres se acentúan al considerar sólo a las mujeres, ya que la tasa de participación femenina, a nivel nacional, llegó a 42,3%, pero para las mujeres en extrema pobreza ésta fue de 28,1% y para las mujeres pobres no indigentes alcanzó el 29,5%. La tasa de participación es menor en las áreas rurales que en las urbanas, a nivel nacional la tasa de participación de las zonas rurales era de 48,9 en tanto en las urbanas esta tasa era de 56,7 Para la población en extrema pobreza la participación alcanza a 34,9 en las zonas rurales y a 40,5 en las urbanas, en tanto para la población pobre no indigente la tasa de participación rural es de 35,6% y la urbana de 43,9%. Por su parte, la tasa de participación del jefe de hogar al año 2009 fue de 55,1% en los hogares indigentes, de 64,1% en los hogares pobres no indigentes y de 70,3% en los hogares no pobres.

La tasa de participación muestra un comportamiento creciente en los primeros años de vida laboral, la tasa de participación entre los 15-19 años alcanza a 18%, aumentando a 55,4 entre los de 20-24 años, entre los 25-49 supera los 73% alcanzando su máximo rendimiento en el tramo de 30 a 34 años. Este comportamiento se reitera en todos los grupos socioeconómicos aunque con una tasa de participación de las personas en pobreza extrema es menor y llega a su punto más alto entre los 30-34 años a 58,1% y la de los pobres no indigentes llega en su máximo en el tramo 40-44 con el 62,7%.

En relación con la desocupación ésta sin duda es un indicador sensible del nivel de ingreso de las personas. De hecho, los datos del año 2009 señalan que la tasa de desocupación, cuyo promedio nacional es el 10,3%, sube a 21,3% entre los pobres no indigentes y a 42,5% entre los indigentes, mientras que para los no pobres era de 7,3%.

Entre los hogares en extrema pobreza, la tasa de desocupación de las mujeres fue de 15,3% mientras que entre los hombres alcanzó 26,8%. En el caso de los hogares pobres

no indigentes la tasa de desocupación femenina fue de 8,1%, mientras que la desocupación masculina fue de 14,1%.

En el año 2000 la tasa de desocupación a nivel país de los jefes de hogar llegaba a 5,7%, siendo de un 26,8% para los jefes de hogar hombre y de 15,3 para las jefas de hogar mujeres, ambos en situación de extrema pobreza. En el caso de los jefes de hogar pobres no indigentes la tasa de desempleo era de 14,1 para los hombres y de 8,9 para las mujeres. Para los jefes de hogar no pobre éstas promediaban el 4,6%. Lo anterior da cuenta que casi en un tercio de los hogares en extrema pobreza, en los cuales el jefe de hogar participa en el mercado del trabajo, éste se encontraba desocupado.

Al analizar la desocupación por tramos de edad, al interior de los hogares en pobreza extrema, se constata que para éstos las tasas de desocupación más altas las registran los jóvenes que tienen entre 25 y 29 años donde la desocupación alcanza al 36,4%; seguido por el tramo de las personas entre 30-34 (29,4%) y 20-24 (25,2%), 35-39 (24,2%) y entre los 40-54 años las tasas fluctúan cercanas al 20%. En el caso de los pobres no indigentes, son los jóvenes de 20-24 años los que registran la mayor tasa de desempleo, la que alcanza al 33,8% y entre los 25-29 años una tasas de 18,4%. En los tramos de edad superiores a éste, los pobres no indigentes presentan tasas de desocupación inferiores al 10%, mientras que los jóvenes entre 15-19 años presentan tasas de 9,4%.

El análisis realizado en esta sección muestra que en Chile persisten las desigualdades según situación de pobreza. Todos los indicadores revisados muestran una situación más deteriorada en las familias en extrema pobreza con paradas con las familias en pobreza no extrema y a mucha distancia de las familias no pobres.

CAPÍTULO III. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE.

Al año 1990, fecha en que se retorna a la democracia, en Chile existía una política social guiada por los criterios neoliberales, que habían sido adoptados durante el régimen militar. Sin embargo, es necesario conocer el desarrollo que tuvieron las políticas sociales desde inicios del siglo XIX. A continuación se presenta la evolución que han tenido las políticas sociales en el país, hasta el año 2010. La revisión se hace distinguiendo tres periodos. El primero que va desde inicios del siglo XIX hasta 1973, año en se produce el golpe militar que rompe con la tradición democrática y que se mantiene durante diecisiete años. El segundo corresponde al tiempo que el país estuvo bajo el régimen militar, desde 1973 a 1990, periodo en que se efectuaron importantes cambios adoptando el modelo neoliberal, que tuvo consecuencias en la orientación de las políticas sociales. Finalmente, se hace un resumen de las políticas sociales implementadas por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia que gobernó el país hasta el año 2010.

1. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE HASTA 1990.

Chile tiene una larga trayectoria en materia de políticas sociales, desde el siglo XIX el Estado comienza a responsabilizarse en materia de políticas sociales, asumiendo actividades que hasta entonces habían sido realizadas por organizaciones filantrópicas, laicas y religiosas. En esta trayectoria es posible diferenciar cuatro periodos diferentes (Arellano, 2004):

El primer periodo, desde finales del siglo XIX y hasta las primeras décadas del siglo XX, cuando aparece un Estado que protege a las personas de los problemas que generaba la urbanización y los primeros esfuerzos de industrialización, dejando de ser éstos un asuntos de caridad.

En la década de 1920, se crearon instituciones que buscaban cubrir necesidades sanitarias, educativas, de vivienda y de protección social de la clase trabajadora. Debido al nuevo escenario social y la tendencia mundial, se produjo una expansión del gasto social. Entre los hitos de este período están los incentivos tributarios para fomentar la construcción de viviendas obreras (1906), la promulgación de la ley que fijaba el

descanso de una hora y media para almorzar que beneficiaba a los empleados de comercio (1914), el establecimiento de una rudimentaria indemnización por accidentes del trabajo (1916), la obligación del descanso dominical (1917), la entrada en operación del Código Sanitario que otorgaba atribuciones a la autoridad para enfrentar epidemias y otros problemas del área (1918), la promulgación de la primera Ley de Instrucción Obligatoria (1920), que establecía la obligatoriedad de cuatro años de instrucción primaria a todo niño entre 7 y 15 años, la dictación de leyes sobre contrato de trabajo, sindicatos, derecho a huelga, tribunales de conciliación y arbitraje, la indemnización por accidentes del trabajo (1924) y la creación de la Caja de Seguro Obrero Obligatorio (1924). Estas leyes significaron el inicio de un sistema de previsión social, que se fue consolidando con la creación del Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social, que asume las tareas de higiene pública¹³ y la Caja Nacional de Empleados Públicos para atender el pago de pensiones de jubilación, seguro de vida y montepío. Junto a esto, en 1924 se establece la primera ley chilena de impuesto a la renta y al año siguiente se instaura el impuesto global complementario con tasas progresivas para las personas, a fin de recaudar ingresos para el fisco.

El período desde 1930 a 1955 se caracteriza porque el Estado protector evoluciona hacia un Estado benefactor, que enfatiza el otorgamiento de nuevos beneficios de salud, vivienda y mayores ingresos a través de las políticas sociales y laborales. Las políticas comienzan a ampliarse hasta lograr un carácter universal, pues se dirigen a todos por igual. Durante la década del 50 se le asigna al Estado un nuevo rol, estableciendo que debía velar por el bien común del conjunto de la sociedad, para lo que debía contar con un conjunto de instituciones encargadas de entregar los servicios directamente a la población.

Los principales hitos del período están dados por la promulgación, en 1931, del Código del Trabajo, que integra las leyes existentes con nuevas normas de remuneraciones mínimas y la protección del trabajador. Además, se crea la Caja de Habitación Popular (1936); se organizan los servicios de atención médica preventiva para los trabajadores y se promulga la Ley de madre e hijo (1938), que extendió los servicios de atención

¹³ Cabe señalar que en Chile desde el siglo XVIII se comenzó a estructurar el sector salud con diferentes instituciones: 1808 la junta de vecinos, la junta directiva de hospitales en 1832, sociedad de socorros mutuos hacia 1850, que conformaban sistemas solidarios de ahorro privado que otorgaban prestaciones de salud a sus afiliados.

médica del Seguro Obrero a la cónyuge y a los hijos menores de dos años. En el año 1952 se producen las reformas más significativas: se crea la Corporación de la Vivienda (CORVI), continuadora de la Caja de Habitación Popular; el Servicio Nacional de Salud, que permite extender la atención de salud desde el trabajador a toda la familia; el Servicio de Seguro Social, incorporando nuevos grupos de trabajadores y nuevos beneficios, tales como, asignación familiar, subsidio de cesantía y subsidio maternal; el régimen de pensiones por antigüedad, invalidez y muerte para los empleados particulares, y en 1953, se crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar.

Al no disponerse de los recursos necesarios para financiar las políticas sociales, se generaron fuertes presiones inflacionarias, esto llevo a que estas se disminuyera hasta 1964, sin embargo el gasto se mantuvo alto debido a las políticas de salud y de previsión, implementadas con anterioridad.

En el periodo entre 1964 y 1973, para los gobiernos de la época las políticas sociales se constituyeron en un instrumento central para la redistribución del ingreso, que está entre los objetivos prioritarios. Las políticas sociales mejoran los beneficios de los sectores medios y del proletariado urbano, pero operan a través de los canales formales de empleo y previsión, por lo que sólo llegaban a los asalariados. Entre los hitos del periodo figuran: las mejoras en los pagos previsionales, la construcción de viviendas, el desarrollo de la medicina curativa para los empleados, la enseñanza básica obligatoria aumenta de 6 a 8 años, la expansión de la educación media y universitaria. En este período se llevó a cabo una reforma agraria que significó la expropiación del 15% de la superficie agrícola, para repartirla a medianos agricultores y así aprovechar de manera más productiva las enormes extensiones de tierra que significaban los latifundios. Adicionalmente, se incorpora a los campesinos y a los sectores marginales urbanos a los beneficios sociales.

En 1970, se intensifican los programas sociales que se habían venido desarrollando, ampliándose a sectores de menores ingresos. Se continúa con las reformas estructurales iniciadas en el gobierno de Frei, tales como la nacionalización de las principales empresas, minas y bancos. Se inicia la aplicación de la nueva economía, y se crea el área de Propiedad Social. Se incorporan nuevos actores y se comienza a beneficiar a las personas de la mitad más pobre de Chile, en una proporción mayor que la participación de esos sectores en el ingreso nacional.

Entre 1920 y 1972, el gasto social crece 10 veces más rápido que el producto nacional y a fines del período se destina el 20% del producto nacional al gasto social. El país logra altos niveles de desarrollo y cobertura de las políticas sociales, junto a una importante institucionalidad en el área social, lo que se refleja en significativos descensos, tanto de la mortalidad infantil¹⁴ como materna y general, la esperanza de vida aumenta de 32 a 62 años. También aumenta el nivel educacional de la población¹⁵, la cobertura de sistemas de saneamiento y la atención profesional del parto, entre otros. Durante este periodo el país vivió un proceso de desarrollo económico ligado a un modelo de sustitución de importaciones y de gran desarrollo social. El Estado asume el rol de satisfacer las necesidades básicas de la población jugando un rol fundamental al extender los servicios a un conjunto cada vez mayor de la población, bajo el precepto, que se debía velar por el bien común.

La falta de una estrategia de financiamiento que asegurara la sustentabilidad en el largo plazo, provocó continuos retrocesos y variaciones en los beneficios entregados. Periodos de auge eran seguidos por fuertes ajustes fiscales, lo que no permitió que se lograra una mejor distribución del ingreso. Contrastaban los avances en materia social, con una hiperinflación que minaba el poder adquisitivo y aumentaba los desequilibrios macroeconómicos. Además de la crisis económica, se produjo en el país, una fuerte crisis política, con tensiones sociales que provocaron una gran polarización (Gil, 2008).

El período finaliza en 1973, con un golpe militar, que termina con el estado de derecho en Chile, pues las instituciones democráticas son clausuradas y reemplazadas por nuevas instituciones. Se cierra un ciclo de cinco décadas de continua expansión de los servicios sociales, que llegaron a tener coberturas casi universales, los que eran financiados con recursos públicos, dándose paso a un nuevo modelo económico, con un nuevo rol del Estado y cambios en la forma de realizar políticas sociales.

¹⁴ La tasa de mortalidad infantil en 1920 era de 266 niños muertos por cada 1000 nacidos vivos, la que disminuye a 70 en 1972; La tasa de mortalidad general (cada 1000 personas) en 1920 era de 31, y llega a 8,9 en 1972 (Hernandez, 1994).

¹⁵ En 1920 el 50% de la población se había alfabetizado. En el Censo de 1940 se aplica el criterio internacional de analfabetismo, que considera analfabetos a los habitantes que no saben leer y que han sobrepasado la edad escolar. La tasa de alfabetización (que excluye a los niños en edad escolar) asciende a 58,3%, en 1960 el Censo da cuenta de un 83% de alfabetización (INE, 2006).

El segundo período se ubica entre los años de 1974 y 1989, comienza a partir del golpe de estado de 1973 hasta que se recupera la democracia. Esta etapa se caracteriza por profundas transformaciones en el modelo de desarrollo, ya que se produce un cambio en la concepción de las políticas económicas y sociales. Esto lleva a una importante disminución del gasto público social como porcentaje del producto, el que disminuye desde el 20%, alcanzado a fines del periodo anterior, a un 13% en 1989.

El modelo de desarrollo imperante hasta esa fecha estaba basado en la producción nacional y la protección del mercado interno, es sustituido con la aplicación de un modelo económico neoliberal, que opera en un libre mercado abierto al mercado exterior y en el que el sector privado adquiere un rol protagónico. Este modelo plantea reducir el tamaño del Estado, lo que significa descentralizar la provisión de servicios, traspasando éstos al sector privado. Las políticas sociales dejan de ser prioritarias y estas se focalizan hacia los sectores más pobres.

En los primeros años del gobierno militar, el objetivo fue lograr el equilibrio fiscal y reducir la inflación. Para ello se implementó un conjunto de reformas económicas estructurales, como la liberalización de los mercados, la apertura de la economía y la privatización de la actividad económica. Entre 1974 y 1975 se redujo un 30% el gasto fiscal en remuneraciones del sector público.

Se asumía la existencia de una relación lineal entre estabilización macroeconómica, ajuste estructural y crecimiento y como parte de este último, el desarrollo social. El crecimiento económico era la única vía efectiva para beneficiar a los sectores más necesitados, por lo que en la medida que el país lograra superar los desequilibrios macroeconómicos y controlar la inflación, las reformas económicas lograrían un crecimiento económico sostenible que, a mediano y largo plazo, redundarían por sí solas, en un mayor desarrollo social. Esto se tradujo en que no se implementaran políticas vinculadas a la redistribución del ingreso, se terminara con los subsidios y con las fijaciones de precios.

Se reconoce un “costo social”, producto de las reformas, en aquellos sectores donde el modelo neoliberal generaba costos sociales mayores. Este costo social se trata de subsanar con políticas y programas temporales, de carácter asistencial, y focalizados hacia aquellos hogares cuya subsistencia estuviera en peligro en situaciones de crisis. El

resto de la población accede a los servicios sociales (salud, educación y vivienda), a través del mercado, pues el mercado se supone es el mejor y más eficiente mecanismo de asignación de recursos. Además, se enfatiza el principio de subsidiariedad del Estado, el que debía abstenerse de toda forma de intervención y asumir sólo aquellas responsabilidades que los particulares y organizaciones intermedias no fueran capaces de desempeñar adecuadamente. En 1975 se crea la Pensión Asistencial (PASIS) destinada a los adultos mayores en extrema pobreza.

Para focalizar los programas asistenciales, en 1979 se crea la ficha CAS, como instrumento de medición que va a permitir establecer criterios de asignación de beneficios dependiendo de las características de la familia, evitando así que los beneficios se filtren hacia grupos que no son objetivos de la política social.

En la década del ochenta se inicia un conjunto de reformas para la implementación del sistema neoliberal. El proceso se inicia con la modificación del sistema de seguridad social chileno. En noviembre de 1980 se promulga el Decreto Ley 3.500 que transforma el sistema previsional, desde un sistema solidario público que incluía previsión social y salud, que funcionaba con financiamiento tripartito (Estado, empleadores y trabajadores), a un sistema de pensiones financiado mediante capitalización individual, administrado por el sector privado y que excluye a la salud. Esta reforma se aplicó al conjunto del sistema previsional al que estaban adscrito los civiles, que era gestionado por múltiples Cajas de Previsión y financiado mediante el mecanismo de reparto administrado mayoritariamente por el Estado, con carácter obligatorio para empleados y obreros en relación de dependencia, pero se dejó intacto el régimen previsional de las fuerzas armadas, que mantuvieron gran parte de sus antiguos beneficios.

En el nuevo sistema previsional, las pensiones se determinan por los fondos acumulados por el afiliado en una cuenta individual, que incluye los ahorros efectuados a lo largo de su vida laboral más los rendimientos de la inversión de estos fondos en el mercado financiero. Los fondos previsionales son administrados por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), constituidas como sociedades anónimas. La tasa de aportes son de cargo del trabajador y corresponden al 10% de la remuneración bruta. Las AFP están sujetas a requerimientos mínimos de capital y rentabilidad y se financian en base a comisiones cobradas a sus afiliados. Estos y otros aspectos del sistema quedaron bajo el control de la Superintendencia de

Administradoras de Fondos de Pensiones, organismo dependiente del Ministerio del Trabajo. La afiliación al sistema y los aportes son obligatorios para todos los trabajadores dependientes, pero el trabajador, en principio, puede elegir libremente entre las distintas AFP del sistema, y trasladarse de una a otra en cualquier momento. Las AFP compiten en el mercado por la captación de afiliados, principalmente sobre la base del monto de las comisiones cobradas y la rentabilidad de sus fondo (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005).

El nuevo régimen, admite distintos tipos de pensiones de retiro, entre las que destacan:

- i) La contratación de una renta vitalicia. ii) El retiro programado, que permite al afiliado recibir una pensión pagada por la AFP, con cargo al saldo que ha logrado acumular a lo largo de su vida activa. El monto de la pensión es calculada año a año de acuerdo a la rentabilidad del fondo y a la expectativa de vida del pensionado y sus potenciales beneficiarios en caso de fallecimiento. iii) La renta temporal con renta vitalicia diferida, que constituye una opción intermedia entre las dos anteriores. iv) Pensiones anticipadas, para quienes adelantan su jubilación para antes de los 60 ó 65 años. v) La pensión mínima garantizada por el Estado, que se paga cuando los fondos acumulados no alcanzan a financiar un valor mínimo de la pensión y donde el Estado aporta los recursos faltantes para hacerlo posible (Arenas de Mesa & Benavides, 2003).

En los meses posteriores a la reforma de 1981, cerca del 70% de los afiliados a las cajas de previsión, se trasladaron del antiguo al nuevo sistema. Este traslado masivo fue incentivado fundamentalmente por las menores tasas de aportes que el nuevo sistema ofrecía, lo que representaba para el trabajador que se trasladaba, un aumento cercano al 10 por ciento en su ingreso líquido (Arenas de Mesa, 2000). Adicionalmente, el traslado se vio también motivado por la campaña comunicacional que ofrecía mejores pensiones en el sistema nuevo.

Simultáneamente, se implementa la reforma de la salud, introduciéndose la cotización para el FONASA para cubrir la atención de salud. El Decreto Ley 3.626 introdujo modificaciones y dio al trabajador la posibilidad de cotizar en instituciones privadas. En 1985, la Ley 18.469 establece el pago de un adicional, llamado copago por las atenciones recibidas en el sistema, en función del nivel de ingreso. De esta forma, se disminuye progresivamente el aporte fiscal en salud y se aumenta el pago directo, recayendo en los usuarios un peso mayor en el financiamiento de salud. El monto de las

cotizaciones fue aumentando de 1,4% inicial a 4%. En 1982 se incrementa a 6% y finalmente en 1985, llega a 7%, tanto para los seguros privados como del sector público. Esta política permitió compensar la disminución de ingresos del sector público provocada por el traspaso de cotizantes al sector privado (MIDEPLAN, 1996).

En el marco de la reforma de salud, en 1981 con la publicación del DFL N° 3, se crean las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), organismos privados que en base a un esquema de seguros, otorgan servicios de financiamiento de prestaciones de salud a los trabajadores que han optado por afiliarse al sistema privado. Los servicios de salud y el financiamiento de las licencias médicas por enfermedad se realizan con cargo a las cotizaciones obligatorias para salud que establece la Ley. Las ISAPRE operan en un sistema de libre competencia (Ministerio de Salud, 1981). Así entonces, en Chile funcionan de manera paralela dos sistemas de salud, uno público y otro privado, los que operan con lógicas muy distintas. Los cotizantes pueden escoger entre el servicio público, representado por el FONASA o los seguros privados de salud, ofrecidos por las ISAPRE.

Otra política que significó un cambio profundo, fue en 1979 la descentralización¹⁶ del Servicio Nacional de Salud en 26 Servicios de Salud autónomos y la municipalización del nivel primario de atención. Para la operacionalización del sistema se crearon mecanismos de transferencias de recursos, tales como la Facturación de Atenciones Prestadas (FAP) y Facturación de Atenciones Prestadas en el Nivel Municipal (FAPEM). Estos instrumentos privilegiaban la atención curativa por sobre la preventiva, y orientaron el gasto a la producción de consultas, desestimulando la oferta de prestaciones más complejas.

El gasto público en salud cae de 61,2% en 1974 a 37,7% en 1990, se reduce el aporte fiscal por beneficiario de \$23.065 en 1974 a \$14.252 (en pesos de 1996), y el gasto fiscal en salud como porcentaje del PGB de 1,58% en 1982 disminuye a 0,7% en 1989.

Por otra parte, en 1980, se realiza la reforma educacional, que descentraliza la administración de la educación básica y secundaria, introduciendo un sistema de financiamiento público basado en la subvención por alumno matriculado y se orienta a

¹⁶ La descentralización no se llegó a completar y lo que se logró fue una desconcentración a nivel regional.

una mayor participación del sector privado en el sistema, tanto en el financiamiento, como en la provisión de servicios. Al año siguiente, se implementa la reforma del sistema de educación superior, que descentraliza el sistema y aumenta la participación privada en el financiamiento y la provisión de servicios de educación superior. Para el financiamiento, el aporte fiscal, considera un aporte directo para la investigación y extensión; un aporte indirecto para las instituciones universitarias que logren captar a los 20.000 mejores alumnos y un crédito fiscal universitario para los alumnos de menores recursos. El cobro a los estudiantes se transformó en una de las principales fuentes de ingresos del sistema de educación superior.

En 1981 se reforma el sistema educativo, que consistió en la aplicación de los principios neoliberales de la economía y del rol subsidiario del Estado en la Educación. El eje de la reforma fue la descentralización del sistema, con notable aumento de la gestión privada y plena libertad de los padres para escoger los establecimientos en función de la calidad que ofrecen. La primera medida es el traspaso de la gestión administrativa y financiera de los establecimientos de educacionales públicos dependientes del Ministerio de Educación, a las municipalidades, que los administran, a través de los departamentos de administración municipal, o corporaciones municipales de derecho privado sin fines de lucro, y la asignación de los fondos fiscales se efectúa por vía del subsidio directo, los cuales se deben canalizar a las escuelas particulares y públicas, que en forma gratuita colaboran con la función educativa del Estado (D.L. 3.476 de 1980). La subvención se entrega según el número de alumno atendido en la escuela y el monto se establece por mecanismos legales.

El relación a los recursos, en 1970 el sector educacional ocupaba el 4,2% del Producto Geográfico Bruto, en tanto en 1988 este gasto se había reducido a 2,7%, generándose un fuerte déficit de operación y disminución de la asistencialidad que se entregaban a los estudiantes a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

En Chile, el sistema educacional está estructurado en los siguientes: La educación parvularia o pre básica, la educación general básica, educación especial, educación media y educación superior (MIDEPLAN, 1991).

La educación pre básica en el periodo en estudio era voluntaria y abarca desde los 0 a 5 años 11 meses, tendiente a promover el desarrollo de la personalidad del niño,

procurando su socialización temprana. A cargo de la educación de párvulos está la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), dependiente del Ministerio de Educación. Adicionalmente, está la Fundación INTEGRA, fundación de derecho privado, administrada por un sistema de voluntariado, que presta atención de tipo asistencial a niños de 2 a 5 años.

La educación general básica es obligatoria y tiene por objetivo propender al desarrollo integral de la personalidad del alumno y capacitarlo para adaptarse a la sociedad. Comprende ocho años de estudio. En 1989 el sistema escolar atendía a 1.987.758 estudiantes, de ellos el 62% asistía a establecimientos municipales el 31% a establecimientos particulares subvencionados y el 6,5% a establecimientos privados pagados.

La educación especial, cuyo objetivo es la habilitación o recuperación de niños que presentan dificultades para integrarse al proceso educativo normal, de forma permanente o transitoria, con el fin de incorporarlos a la vida en sociedad. Atiende déficit de audición, lenguaje y visual, deficiencia mental, trastornos motores y dificultades específicas de aprendizaje. La participación en el total de matrícula corresponde al 1,6% de la matrícula de enseñanza básica, y el 49% pertenece a centros municipales, el 18% a privados subvencionados y el 0,6% a privados pagados.

La educación media atiende a la población egresada de educación básica a través de dos líneas de acción. Una línea es la educación media humanístico-científico con una duración de cuatro años, cuyo objetivo es formar integralmente al educando, preparándolo para que continúe estudios superiores o se integre al campo laboral. La otra es la educación técnico profesional, con las ramas comercial, técnica, industrial, agrícola y marítima. Sus estudios duran 4 ó 5 años, según la especialidad y su objetivo es formar íntegramente al educando y prepararlo como técnico de nivel medio, para desempeñarse en las áreas de producción o de servicios, del sector laboral. En 1989 el 35% de la matrícula de enseñanza media científico humanista asistía a establecimientos municipales, el 40% a subvencionados privados y el 20% a particulares pagados. Del total de estudiantes en educación media el 72,5% asistía a la modalidad científico humanista y el 27,5% a la técnico profesional.

La educación superior corresponde al nivel post secundaria y se realiza en tres niveles: La educación impartida por universidades, por institutos profesionales y por centros de formación técnica. Estos niveles pueden ser entregados por organismos privados o públicos.

La educación universitaria comprende a las universidades tradicionales, las universidades estatales productos de la regionalización establecida por Ley (ambas son beneficiarias de aportes fiscal directo e indirecto) y las universidades privadas creadas a partir de la nueva ley que no reciben aporte fiscal directo, pero si son beneficiarias del aporte estatal indirecto. A las universidades les compete entregar grados académicos y títulos profesionales de doce carreras¹⁷. Los institutos profesionales pueden conceder títulos profesionales, excepto de las doce carreras universitarias. Los centros de formación técnica imparten títulos técnicos en diversas especialidades.

El sistema nacional de educación de adultos atiende a la población mayor de 16 años que no está atendida en el sistema regular. Tiene como objetivo contribuir a la reducción del analfabetismo y a la creación de condiciones educativas que favorezcan el desarrollo integral del adulto y su posterior incorporación a la vida cultural, social y económica, permitiendo la igualdad de oportunidades para participar en la sociedad. Se estructura en educación básica y media y se financia a través de la subvención por alumno atendido.

En el área de la vivienda, el sector público deja de participar en la construcción de viviendas sociales, se terminan los subsidios a la oferta, transformándose en subsidios a la demanda y se contemplan operaciones de emergencia, para la erradicación de campamentos. Es el sector privado el que asume el diseño, localización, estándares y costos, volumen y financiamiento, de las soluciones habitacionales para los diferentes estratos sociales.

Además, en 1981 se crea el Subsidio Único Familiar destinado a personas de escasos recursos que no pueden acceder a la Asignación Familiar y Maternal.

¹⁷ Se considera carreras universitarias: Agronomía, arquitectura, bioquímica, ingeniería comercial, ingeniería, ingeniería forestal, medicina, derecho, odontología, psicología, farmacia y medicina veterinaria.

En 1982 Chile vivió una de las peores crisis económicas, el producto interno cayó cerca del 15%, ocasionando nuevas reducciones del gasto público, sobre todo del gasto social. La política social en este periodo se caracterizó por ser paternalista y asistencial, desarrollando programas de subsistencia, como el Programas de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa Empleo para Jefes de Hogar (POJH). La contracción del gasto fiscal social, se acompañó con una mayor focalización en los sectores de extrema pobreza, junto a un deterioro de la calidad de los servicios (salud y educación) y reducciones significativas de los subsidios asistenciales.

Al momento de la transición democrática, el país había sorteado las políticas de ajuste estructural de la economía sugeridas en el Consenso de Washington. Se habían aplicado importantes transformaciones a la estructura económica, implementado un sistema previsional de capacitación individual, creación del sistema privado de salud, la privatización de las empresas estatales y la internacionalización de la economía, entre otras.

2. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL PERIODO DE 1990-2010.

Con la recuperación de la democracia en 1990, se produce una revitalización de las políticas sociales, estableciéndose un modelo híbrido, que mantiene las bases del modelo neoliberal en lo económico y las reformas privatizadoras de los años 80, es decir, con fuerte énfasis en el mercado y en el crecimiento económico como estrategia de desarrollo social, pero acompañado de un mayor gasto social, cuya prioridad era superar los altos niveles de pobreza que presentaba el país. Si bien se había recuperado la democracia, la transición debía generar confianzas políticas en la capacidad de la coalición de gobierno para manejar responsablemente la economía. Como plantea Hardy, la combinación de prioridades -estabilización de la democracia, con un manejo responsable de la economía y la incorporación de los más pobres a la sociedad chilena-, fue la que permitió que la alianza de centroizquierda, se mantuviera durante cuatro gobiernos sucesivos, generando gradualidad y continuidad institucional a las políticas sociales, con resultados positivos en la superación de la pobreza y universalización de accesos (Hardy, 2011a). Para Castells estos objetivos permitieron pasar de un modelo autoritario excluyente a uno democrático inclusivo (Castells, 2005).

En Chile el uso del concepto de políticas sociales se masifica con el retorno a la democracia, en los años noventa. Asociado a lo anterior, se asigna un importante rol en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas sociales que asumen los tecnócratas. La tecnocracia está relacionada con quién decide, quien influye en los asuntos públicos y en un escenario más general que es el poder. Los tecnócratas ocupan espacios de decisión tradicionalmente ocupados por políticos, sin embargo, estos actores no son electos (Dávila & Soto, 2011). En Chile, los tecnócratas aparecen vinculados a la introducción de las reformas neoliberales (Teichman, 2001) y al manejo macroeconómico en contextos de economías de libre mercado (Dávila, 2011). La presencia de los tecnócratas viene desde los centros de estudios vinculados a partidos políticos y que se les reconoce como generadores de ideas¹⁸.

En el país, las políticas sociales tienen por objetivo avanzar en equidad social, por lo que deben plantearse objetivos relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas, superar la pobreza, reducir la vulnerabilidad de los hogares y personas y reducir desigualdades en materia de oportunidad, ingresos y variables relacionadas. Los grandes lineamientos de la política social provienen de las reformas de inicio de los años '80, que introducen los conceptos de focalización, descentralización, subsidios a la demanda y participación privada. Estas características se aplican con distinto énfasis en la gama de políticas y programas sociales, y se han mantenido relativamente estables durante el periodo en estudio (Larrañaga, 2003).

En el periodo analizado, 1990-2010, se pueden apreciar claramente dos etapas en las políticas sociales implementadas en Chile. El primero periodo entre los años 1990-2000, en el que las políticas sociales estuvieron guiadas por la estrategia de desarrollo denominada de crecimiento con equidad, que daba prioridad a la gobernabilidad y al desarrollo de la incipiente democracia. En este periodo, el Estado asumió una función social activa que se tradujo en el aumento del gasto social. Uno de los objetivos prioritarios de la política social fue hacerse cargo de los altos niveles de pobreza que afectaban a más del cuarenta por ciento de los chilenos, al momento de asumir los gobiernos democráticos. A fines de la década, se producen importantes cambios en la

¹⁸ Entre los centros de estudios vinculados a partidos políticos están: Instituto Igualdad vinculado al Partido Socialista, Chile 21 al Partido por la Democracia; Centro de Estudios del Desarrollo al partido Demócrata Cristiano, el Instituto Libertad vinculado al partido Renovación Nacional y Libertad y Desarrollo a Unión Demócrata Independiente.

orientación de las políticas sociales, desde un enfoque centrado en las necesidades básicas a otro basado en el derecho a la protección social.

En este segundo periodo, entre los años 2000-2010, adquieren visibilidad las políticas de igualdad y de protección de derechos. Se amplía el acceso a servicios en las áreas de salud, pensiones, desempleo, cuidado infantil, y educación preescolar. Se avanza en la protección social como componente permanente de la estrategia de desarrollo inclusivo (OIT, 2011).

A) Primer periodo: 1990-2000.

La estrategia de desarrollo de “crecimiento con equidad” adoptada desde el año 1990, por el gobierno del presidente Patricio Aylwin, fue mantenida por los siguientes gobiernos de la Concertación. Esta estrategia se propuso integrar crecimiento económico, desarrollo social y estabilidad política. Se reconoce que la estabilidad macroeconómica es un requisito para el crecimiento, a la vez que, el crecimiento una condición para un desarrollo social perdurable, por sus efectos en el mercado del trabajo, en el poder adquisitivo de las remuneraciones y en la generación de recursos para financiar el gasto social.

En este periodo se establece la necesidad de una activa responsabilidad del Estado en materia de desarrollo social, y se reconoce que los principales desafíos sociales- la pobreza, la desigualdad y la exclusión- no se resuelven sólo ni necesariamente como resultado del crecimiento económico, ni por la sola acción del mercado y la entrega de paliativos temporales. Los principales objetivos en materia social se orientan a mejorar la calidad de vida de la población, con especial énfasis en superar la pobreza, la desigualdad y las diversas formas de discriminación y de exclusión que afectaban al país. La pobreza y la desigualdad se asocian a insuficientes competencias y habilidades de los trabajadores para insertarse en el mercado laboral, por lo que su reducción, además de constituir un imperativo ético, requiere de mecanismos que desarrollen el capital humano, necesario para la ampliación del proceso de modernización y de crecimiento económico del país.

La política social es vista, como un importante instrumento para elevar el potencial de crecimiento económico del país, por lo que lo social pasa a formar parte del desarrollo

económico, que se entiende como un proceso de invertir en la gente. La política social es un requisito para la estabilidad y gobernabilidad democrática que se estaba retomando, debía asegurar el desarrollo social para conseguir un desarrollo económico con equidad. Debido a los altos niveles de pobreza, de desigualdad y de exclusión, se temía que pudiesen generar graves tensiones sociales y desafección política, lo que debilitarían la democracia, amenazando la paz y la estabilidad democrática del país.

Se desarrolla una nueva institucionalidad en el ámbito social, se crea el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y el Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS), como un servicio encargado de desarrollar y coordinar programas destinados a los pobres de sectores urbanos y rurales, que permanecían al margen de los beneficios de las políticas públicas sectoriales tradicionales. También se realizan ajustes en la focalización, ampliando los beneficiarios. Además de los sectores en extrema pobreza y materno infantil, se incorpora a otros sectores vulnerables como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Se les considera como grupos vulnerables porque frente a alguna eventualidad (crisis económica, desempleo, enfermedad) pueden caer fácilmente en pobreza. Para atender a cada uno de estos grupos vulnerables se crean nuevas instituciones, dependientes del MIDEPLAN, tales como el SERNAM (1991), para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; CONADI (1993); FONADIS (1994), destinado a facilitar su inclusión y promover la igualdad de oportunidades y no discriminación. SENAMA (1995), creada como órgano asesor del Presidente en la formulación de planes y programas para el adulto mayor.

La mantención del esquema neoliberal en los temas sociales, significó incentivar la provisión privada de servicios sociales como educación, salud, vivienda, previsión social y otros servicios, con el consecuente desarrollo de una amplia industria en estas áreas, acompañado de un débil rol regulador del Estado.

Entre 1990 y 2000, la tasa de crecimiento de la economía promedió el 5%, el ingreso per cápita se había triplicado desde US\$2.950 a aproximadamente US\$4.754 y la pobreza había decrecido desde el 38,7% a 20,2%, mientras la extrema pobreza lo había

hecho del 13% al 5,6%. Del quinto lugar en magnitud de pobreza en 1990, Chile había pasado a ser el país con la menor pobreza de Latinoamérica en 1999¹⁹ (CEPAL, 2012).

Las cifras dejan de manifiesto que, si bien en muchos países en que se implementaron reformas de tipo liberal, los cambios económicos y sociales llevados a cabo habían tomado distinto rumbo e intensidad, dependiendo de la naturaleza y oportunidad de las políticas aplicadas, y de las diferentes condiciones iniciales con que los países enfrentaron los cambios en las políticas.

En 1990 se inicia una nueva etapa en la concepción de la política social, periodo en que el Estado asume un rol más activo en la protección y promoción social, lo que se traduce en un aumento del gasto social que se destina a la implementación de programas universales, selectivos y focalizados, integrados en el desarrollo económico y social. Debido a ello, la política social se orienta a pagar la “deuda social” o déficits acumulado en educación, salud, vivienda y demás sectores sociales, que se generaron durante el gobierno militar. La política social, debe preocuparse de asegurar un nivel de vida satisfactorio para el país, priorizando a las personas en situación de pobreza.

Las políticas sociales cambian en prioridades y contenidos. Los subsidios a los más pobres que habían sido concebidos como “dar una ayuda”, en la nueva política social corresponden a situaciones límites, siendo la excepción más que la regla. La política social busca proporcionar los medios a los sectores pobres y vulnerables para que con su propio esfuerzo superen su situación. Se asigna prioridad a la inversión en capital humano; al apoyo a las actividades productivas en pequeña escala; a las medidas destinadas a mejorar la situación laboral de los trabajadores, y a las actividades que fomentan la organización y la participación social, en particular en las localidades más pobres (Raczynski, 1995a).

Otra innovación, fue la implementación de mecanismos de externalización de la oferta de las políticas sociales, las que se implementaron directamente en los territorios, a través de organismos no gubernamentales y con determinados espacios de participación comunitaria. Se produce así una progresiva territorialización y descentralización de las políticas, las cuales, sin embargo, no conllevan espacios significativos de decisión en el nivel local. Al mismo tiempo, nuevos actores antes invisibilizados (jóvenes, mujeres,

¹⁹ Considerando los países que al año 1999 tenían datos para el total país, que incluía zona urbana y rural.

pueblos indígenas), comienzan a aparecer en la política social, junto al interés por temas transversales como los de seguridad ciudadana, acceso a la justicia e igualdad de género.

Una de las iniciativas innovadoras fue la creación en 1991, del FOSIS para dar cumplimiento a una de las tareas prioritarias del gobierno del Presidente Patricio Aylwin, a fin de enfrentar la grave situación de pobreza que afectaba a cerca del 40% de la población. En sus definiciones iniciales estaba destinado a poner en práctica una diversidad de programas descentralizados, complementarios a la política social sectorial, que respondieran a los problemas y necesidades de sectores sociales específicos, que estimularan la participación activa y directa de los beneficiarios, y generaran en los sectores más postergados, una capacidad autónoma de solución de problemas (Raczynski, 1995).

El FOSIS asumió el financiamiento de programas especiales e innovadores orientados a ciertos grupos vulnerables, a fin de llegar a cubrir deficiencias institucionales y operacionales de la administración pública, para dar apoyo a los pobres, en especial los pobres rurales. La intervención del FOSIS debía ser complementaria a la política social sectorial, buscando la creación de procesos sinérgicos, de modo que los hogares más pobres y las localidades más postergadas tuvieran acceso a los programas regulares del Estado y a los circuitos formales de la economía (Raczynski, 1995). El FOSIS opera como fondo, financiando proyectos adjudicados mediante concursos públicos. Las principales líneas programáticas del FOSIS son el apoyo a la microempresa urbana, la economía campesina, la juventud popular y la organización social y formación de capacidades en localidades pobres. En esta perspectiva, la superación de la pobreza va a implicar la necesidad de generar oportunidades para que las personas puedan desarrollar y aplicar competencias (capacidades, destrezas y habilidades), que les permitan obtener ingresos y llegar a auto sostenerse sobre la base de su trabajo y de su esfuerzo con el quehacer colectivo. Desde este punto de vista surge esta estrategia para romper con el círculo de la pobreza, que permita estimular y permitir la inserción productiva de los pobres.

En general, la principal estrategia de intervención del FOSIS ha consistido en realizar un esfuerzo simultáneo para generar oportunidades y capacidades en las personas, familias y comunidades pobres, así como, en el entorno en que residen y trabajan, para

que puedan iniciar por sí mismas procesos sostenibles de mejoramiento en su calidad de vida e integración social (FOSIS, 2000).

En este periodo los lineamientos que orientan la política social enfatizan la disciplina fiscal, por lo que todo gasto debía contar con los recursos suficientes. Esto era, por una parte, una reacción a populismos del pasado y por otra, una forma de ordenar la necesaria gradualidad para satisfacer las demandas sociales insatisfechas. “Entre 1991 y 1998 el resultado fiscal arroja un superávit promedio de 1,2% del PIB”. Adicional a ese superávit se acumuló anualmente en promedio un 0,4% del PIB, en el fondo del cobre como ahorro, por los buenos precios del mineral exportado por el Estado. En relación a la recaudación tributaria, el segundo semestre de 1990, se aumentaron los tributos para financiar la política social. El nivel promedio de impuestos alcanzó al 16,2% del PIB entre 1990 y el 2000 (Arellano, 2004, pág. 5). 0.8%

Si bien el aumento de las tasas impositivas permitió recaudar más recursos para financiar mayores gastos sociales, tuvo mucha más relevancia el crecimiento económico. En el periodo 1990-2000, la recaudación tributaria aumentó un 60% y al año 2002 se había más que duplicado. Al respecto Arellano plantea que “Puede estimarse que el 69% de la mayor recaudación de impuestos en ese periodo fue fruto del crecimiento y el 31% restante, de los cambios en la legislación tributaria y su administración con la consiguiente reducción de la evasión” (Arellano, 2004, pág. 7).

En este periodo se inicia también la Reforma Educativa, que hasta esa fecha respondía al diseño establecido en el periodo de dictadura; educación pública financiada mediante la subvención escolar por asistencia diaria de estudiante, con una gestión descentralizada en manos de los municipios, de privados que reciben subvención del Estado y privados que no la reciben. Los resultados de la calidad de los establecimientos son públicos a través del Sistema de Medición de la Calidad Educacional (SIMCE).

La originalidad de la reforma iniciada en 1994, consistió en articular una política basada en los conceptos de igualdad de oportunidades educativas, de calidad y de formación ética y ciudadana, en el marco de un sistema educacional que mantenía instrumentos de mercado (subvención escolar) que buscaba mejorar la calidad, y otros nuevos, como el Estatuto Docente, acordado y vigente desde el año 1991, que regula la carrera y el

ejercicio de la profesión docente y por otro lado, los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación.

La reforma educativa no se propuso modificar las bases estructurales del sistema heredado, pero promovía la participación activa del Estado en educación, en función de grandes propósitos nacionales y de las demandas que la sociedad hacía a la educación, como por ejemplo, garantizar igualdad de oportunidades, la necesidad de una educación que contribuya a la formación valórica, y que contribuya a los requerimientos de nuevas competencias para asumir los desafíos del desarrollo.

Para su implementación, la reforma de la educación estableció cuatro pilares centrales:

1) Los Programas de Mejoramiento e Innovación Pedagógica, destinados a modificar las prácticas de enseñanza y de aprendizaje, para enfrentar los desafíos de calidad y equidad de la educación. Estos Programas, iniciados en 1990, corresponden al Programa de las 900 Escuelas, el Programa MECE Básica y el Programa MECE Media.

2) La Reforma Curricular, para poner al día los objetivos, contenidos y capacidades definidas en el currículo de Educación Básica y Media. Para ello se dispuso de un Marco Curricular con Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para todo el sistema escolar, y de Planes y Programas de Estudio, que podían elaborar los establecimientos educacionales si no optaban por los del Ministerio de Educación. El cambio curricular fue un proceso gradual iniciado en 1996 en la Educación Básica, y en 1998 en Educación Media, culminando los años 2001 y 2002 respectivamente.

3) El desarrollo profesional de los docentes, a través de programas integrales de renovación e innovación de la formación universitaria inicial docente y la formación continua, mediante el Programa de Perfeccionamiento Fundamental.

4) La Jornada Escolar Completa Diurna, para abordar los mayores desafíos que demandaba el nuevo currículo, la nueva pedagogía, los nuevos y más complejos aprendizajes requeridos, la igualación de oportunidades de los más pobres y las nuevas maneras de gestionar la educación, por lo cual se requería mayor tiempo y espacio escolar. La incorporación de los establecimientos fue gradual y en un plazo de seis años, se lograron las condiciones organizacionales y de infraestructura para ofrecer una

jornada escolar completa a todos los establecimientos educacionales subvencionados del país, tanto públicos como privados (García-Huidobro & Concha, 2009).

En 1997 la Ley 19.532 inició la Jornada Escolar Completa²⁰ (JEC), la que buscaban atender condiciones críticas de acceso y desigualdad en la cobertura e infraestructura educativa que presentaba la educación, además de mejorar la calidad de sus aprendizajes. La ampliación de la jornada se justificaba por dos motivos: i) Para mejorar los aprendizajes, ya que un mayor tiempo afecta positivamente el aprendizaje, el trabajo técnico y la gestión de cada establecimiento. ii) Para lograr una mayor equidad en la educación, ya que la JEC permite atender a la población de alto riesgo social y educativo; a la vez que iguala las oportunidades de aprender al aumentar el tiempo de trabajo escolar a todos los establecimientos educacionales subvencionados por el Estado (García-Huidobro & Concha, 2009).

La incorporación de cada establecimiento a la JEC, consideraba la elaboración de un Proyecto Pedagógico JEC, el que tenía por objetivo favorecer la participación de las comunidades escolares y entregar el apoyo necesario a aquellos establecimientos que demostraran tener un proyecto educativo, dentro del cual tuviese sentido la ampliación del tiempo escolar (MINEDUC, 2000).

Para apoyar a los establecimientos educacionales que no disponían de una planta física necesaria para ingresar a la JEC, se creó el aporte suplementario por costo de capital adicional, que consideraba recursos necesarios para superar los déficit detectados. Estos recursos permitieron construir las salas de clases y edificios suficientes para poder afrontar una extensión del horario, operando en una única jornada, dando término a la tradicional doble jornada de clases.

La implementación de la jornada escolar fue gradual. Se inició en 1996 con establecimientos rurales que disponían de infraestructura para cambiar el régimen de jornada. Se aumenta en 35% la subvención escolar para estos establecimientos. En 1997, la Ley JEC incorpora un aporte de capital para infraestructura y equipamiento, y

²⁰ La Jornada Escolar Completa plantea cambiar el régimen de funcionamiento del sistema escolar, desde una atención organizada en dos turnos de seis horas pedagógicas, a una jornada completa de ocho horas pedagógicas. Esta medida equivale a ampliar en promedio 200 horas cronológicas anuales sin modificar el tiempo lectivo, sin modificar las 40 semanas lectivas. Se calcula que este incremento anual a lo largo de los 12 años del ciclo escolar equivale a tener dos años más de escolaridad. (MINEDUC, 2000)

se incluye al sector privado subvencionado. En 2002 el 63% de los establecimientos estaban en JEC, pero Santiago y otros lugares densamente poblados tenían retraso, por la carencia y precio de terrenos, para poder implementar la JEC. En 2004 se extiende el plazo para implementar la JEC hasta el 2007 para establecimientos municipales y vulnerables, y hasta 2010 para el resto de establecimientos. El año 2009 el 95% de los establecimientos educacionales estaba funcionando en JEC, quedando por incorporarse establecimientos más complejos, centros con alta matrícula ubicados en el centro de ciudades y sin terrenos para ampliarse (García-Huidobro & Concha, 2009).

En términos de los recursos invertidos en el proceso de Reforma de la Educación chilena, éste ha sido uno de los esfuerzos más importantes, el que se proponía beneficiar a 2.300.000 estudiantes de educación básica y media. Las evaluaciones de la JEC han mostrado, que los aprendizajes no mejoraron como se esperaba y que los factores sociales y culturales asociados a la realidad social y cultural de los estudiantes, tienen más peso que los factores asociados al establecimiento. Debido a ello, la JEC impacta sólo en algo o en nada el aprendizaje de los alumnos, pero que el contexto de vulnerabilidad de las escuelas juega un rol preponderante (Martinic, Huepe, & Madrid, 2008). Otras evaluaciones, destacan que no se verifica mejoramiento específico en el lenguaje, matemática y ciencia, pero la percepción de efectos positivos es mayor en la educación básica, siendo la economía familiar, la que más se beneficia al proporcionar posibilidades para que la madre trabaje remuneradamente. Si bien los efectos de la JEC han sido más bien discretos sobre los contenidos medidos a través de pruebas estandarizadas, se han obtenido resultados positivos en la formación valórica, deportiva y en el manejo de tecnología por parte de los alumnos. Para los establecimientos, ha significado mejoras en la infraestructura, el equipamiento, en la calidad del trabajo en equipo y en las prácticas docentes. En la familia, el impacto ha sido que disminuye el tiempo en que los niños y jóvenes están solos en la casa o en la calle, y ha aumentado la posibilidad que el apoderado trabaje (DESUC-PUC, 2005).

Los resultados de las pruebas estandarizadas de evaluación de aprendizaje (SIMCE), dan cuenta que persisten las brechas de equidad en la calidad de los aprendizajes, según nivel socioeconómico, incluso en las escuelas que recibieron programas de apoyo específicos, aunque éstas mejoraron sus resultados, éstos fueron inferiores al promedio nacional (Robles, 2011). Robles agrega, que la reforma “implicó un aumento significativo en la cobertura educacional entre 1995 y 2000, la cobertura en educación

básica creció de 92% a 97%, y la de la educación media de 78% al 84%. Al mismo tiempo, la tasa de deserción en la educación básica se redujo de 4% a 1,7% y en la educación media de 12,6% a 6,6%, así como mejoraron sustancialmente las condiciones de infraestructura educativa en el país” (Robles, 2011, pág. 52).

Con la extensión de la jornada escolar, Chile converge al nivel de los países más avanzados. Diversos estudios avalan esta línea de desarrollo como la más eficiente para mejorar los indicadores de calidad. Esta extensión implicó aumentar la infraestructura escolar (muchos colegios tenían doble jornada), y el país se llenó con escuelas modernas y cómodas, impensables para el contexto promedio latinoamericano.

Los principales resultados de la política social en este decenio, se caracterizaron por una creciente universalización del acceso a las prestaciones sociales: disminución considerable de mortalidad infantil (de 18,4 a 11,5 por mil nacidos vivos), fin de la desnutrición (de 5% al 0,5% de la población infantil en quince años), y aumento de la esperanza de vida de 72,8 a 75,9 años (una longevidad similar a países desarrollados). (CEPAL, 2012). Por otro lado, aumentó la tasa neta²¹ de matrícula para la educación básica y media. Mientras en 1990 la tasa de neta de matrícula para los niños de 6-13 años era de 90.4, en el año 2000 aumenta a 92.5, la misma tasa para los niños de 14-17 años el año 1990 era de 60.1 para el año 2000 había aumentado a 64.8 (MIDEPLAN, 2009a).

B) Segundo periodo: 2000-2010.

Durante la primera década de los gobiernos democráticos de la Concertación, el esfuerzo estuvo puesto en avanzar en materia de desarrollo social, por los altos niveles de pobreza que presentaba el país, pero en la segunda década hay cambios en las orientaciones de las políticas sociales. Pero, a partir de fines de los noventa, con el objetivo de superación de la pobreza se avanza a través de dos gobiernos consecutivos, para sellar un nuevo modelo de políticas sociales basado en derechos sociales garantizados (Hardy, 2011).

²¹ Tasa Neta de Asistencia Básica corresponde al número total de alumnos de 6 a 13 años que asisten a básica por sobre la población de 6 a 13 años. Y la Tasa Neta de Asistencia Media de Asistencia Media corresponde al número total de alumnos de 14 a 17 años que asisten a media por sobre la población de 14 a 17 años.

En 1999, surge un nuevo concepto en las políticas sociales, y que intenta establecer un sistema de protección social que permita afrontar situaciones de precariedad como el desempleo, el estado de salud, la discapacidad, la situación familiar o la vejez. Este enfoque garantiza el acceso a numerosos servicios indispensables para la dignidad humana, ligados a la ampliación a nuevos derechos, fundamentales para las personas. Con este enfoque se produce un cambio en las políticas sociales, desde una concepción donde se consideraba a las personas como “sujeto de necesidad” a una nueva concepción que los considera “sujetos de derechos”. En este cambio incide, por un lado, una ciudadanía más consciente y exigente de sus derechos, y por otro, los cambios socioeconómicos que experimenta la sociedad chilena en el corto periodo (Hardy, 2011a). En relación al primer aspecto, a medida que se avanza en el proceso de transición a la democracia y se afirman los derechos políticos y civiles, la población va tomando conciencia de sus derechos y comienza a exigirlos. En relación a los cambios, estos no se refieren solo al proceso de reducción de la pobreza, sino a nuevas características que presentan estos sectores, donde emerge una nueva pobreza más escolarizada, con acceso a condiciones de habitabilidad y servicios sociales básicos.

Otra característica del periodo es la movilidad de la condición de pobreza a lo largo del ciclo de vida. Estudios longitudinales²² dan cuenta que cerca de un tercio de las familias dejan la condición de pobreza, pero en determinados momentos de su ciclo de vida vuelven a experimentar algún episodio de pobreza. De igual forma, las familias no pobres experimentan en algunas etapas situaciones de pobreza. Se aprecia además un aumento de los sectores no pobres, pero con bajos ingresos y empleos precarios. Esto deja de manifiesto que un segmento de la población es susceptible de caer en pobreza, la que se enfrenta a diferentes riesgos, con grandes brechas económicas y a las que políticas focalizadas destinadas a sectores en pobreza, no les resultan exitosas para que mejoren su condición de vulnerabilidad. Requieren de políticas de protección social enfocadas en los riesgos, la incertidumbre, inestabilidad laboral y a los bajos ingresos que perciben.

El énfasis en este segundo período está puesto en la construcción progresiva de una red de protección social y el desarrollo de políticas sociales basados en derechos

²² Datos de la Encuesta Panel Casen que sigue a las mismos núcleos familiares en el lapso de 10 años, teniendo tres medidas para los años 1996-2001-2006 y que permite analizar la movilidad social a lo largo de los dos periodos, teniendo un análisis dinámico de la pobreza.

garantizados. Para ello a partir del año 2000, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos, se inician importantes proyectos de Ley para la discusión en el congreso, de aquellas reformas que van a ser el eje del sistema de protección social, las que al ser el resultado de una discusión parlamentaria tienen gozan de seguridad jurídica, que dificulta su eliminación o cambio, al asumir gobiernos de distinto signo político. Las políticas de protección social de inicios de la década son Chile Solidario, AUGE y el Seguro a la cesantía.

a) Chile Solidario.

En el año 2002 se crea Chile Solidario, la principal política de combate a la pobreza extrema. Esta iniciativa, de carácter innovador y comprehensivo, busca intervenir las diferentes dimensiones en que se expresa la pobreza, en lugar de circunscribirla sólo en la carencia de ingresos. Se plantea transformar los programas sociales sectoriales en una red articulada de prestaciones sociales que ofrezca los servicios requeridos por la población pobre que participa en el programa. La unidad de intervención es la familia, a diferencia de los programas tradicionales que intervienen a personas, y busca crear capacidades que promuevan autonomía en los participantes.

La política se basa en tres premisas básicas: (i) Que existe un conjunto de familias que están marginadas del crecimiento de la economía y de la política social, las que conforman grupos de indigencia o extrema pobreza. (ii) Que el país cuenta con una oferta de prestaciones y programas públicos que pueden entregar los elementos de asistencia y promoción que las familias requieren para superar la extrema pobreza. (iii) Que para conectar a las familias de extrema pobreza con la red pública se necesita de un Apoyo Familiar, que es un profesional o técnico que trabaja con cada familia participante, a efecto de establecer contactos y compromisos y que contribuya a generar las competencias requeridas para la superación de la pobreza.

b) La Reforma de la Salud y el plan AUGE.

En el año 2005, la reforma de salud se plantea desde la perspectiva de derechos garantizados en el acceso a la salud. Cabe señalar que, a pesar de los recursos inyectados al sistema público de salud en los noventa, persistían deficiencias en

oportunidad de atención, trato a los usuarios y eficiencia en el uso de recursos, junto a una población que se sentía mayoritariamente insatisfecha con la atención médica, y desprotegida ante los problemas de salud, según lo señalado por encuestas de opinión. Para el desarrollo de la propuesta de reforma, el Presidente de la República designó una comisión de profesionales del sector para elaborar una propuesta que debía mejorar la equidad del sistema; ajustar las prioridades al cambio epidemiológico de la población; responder a las necesidades expresadas en las encuestas de opinión pública y mejorar los indicadores sanitarios (Larrañaga, 2010).

La reforma de salud tiene por eje la Ley AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas). El AUGE, es un nuevo sistema de seguro público/privado de prestaciones de salud garantizadas, que viene a instalar una lógica distinta, ya que extiende las coberturas priorizadas social y sanitariamente, a la vez que incorpora a segmentos que estaban excluidos, dadas las barreras de acceso propias de los sistemas segmentados e inequitativos de salud. Las garantías son derechos perseguibles en tribunales, pues se han fijado estándares explícitos en tiempos de atención y mecanismos de compensación. El AUGE selecciona un conjunto de problemas de salud, los más importantes y frecuentes, y define garantías de oportunidad (tiempos de espera), calidad (establecimientos acreditados y médicos certificados) y protección financiera (desembolso máximo por familia en estos problemas de salud). La gradualidad es un componente esencial en la ejecución de esta reforma, a la que se han ido incorporando nuevas patologías.

La garantía de oportunidad con tiempos de espera definidos y garantizados es emblemática y se hace efectiva a través de la compra del servicio en el sector privado, si no hay resolución oportuna en el sistema público. El AUGE para los asegurados en las ISAPRES, es una garantía financiera que limita el porcentaje del ingreso familiar que se gasta en eventos de salud, poniendo término a la desprotección que operaba en materia del co-pago exigido en el sector de los seguros privados (Larrañaga, 2010). Esta reforma empoderó a los ciudadanos como titulares de derechos en salud e identificó un grupo de problemas de salud, para los cuales determinó procedimientos y plazos estandarizados por enfermedad.

La reforma incluye una moderna y discutida institucionalidad, que busca generar las condiciones de gestión para que el sistema pueda efectivamente cumplir con las

promesas de atención, por ejemplo, creando un sistema de concesiones para la construcción de hospitales y un sistema de gestión autónoma de los mismos. Se moderniza a su vez, la función de autoridad sanitaria del Gobierno (Ley de Autoridad Sanitaria) (Waissbluth, 2006).

c) El Seguro de Cesantía.

En el año 2002 la Ley 19.728 creó un seguro de desempleo de amplia cobertura, que entrega beneficios significativos a los trabajadores. En Chile no existía un mecanismo de protección de los ingresos de los trabajadores en el evento de desempleo, los que ya existían desde casi un siglo en el mundo. Se trata de un seguro obligatorio para los trabajadores del sector privado contratados a partir de octubre de 2002, no incluye al servicio doméstico, y es voluntario para los empleados desde antes de esa fecha. Este seguro complementa la indemnización de un mes por año de servicio en caso de despido, con la que ya contaba el trabajador chileno.

El seguro cuenta con dos fondos principales, las contribuciones a las cuentas individuales de cotización de cada trabajador y el Fondo de Cesantía Solidario (FCS), con contribuciones que varían según sea el trabajador permanente (con contrato indefinido) o temporal (con contrato por obra o plazo fijo). El Fondo de Cesantía tiene la función de repartir el riesgo entre todos los afectados, constituyendo el verdadero seguro del sistema, pues el beneficiario lo recibe por el solo hecho de caer en la cesantía, independientemente del aporte que haya realizado al fondo. El financiamiento, en el caso de los trabajadores con contrato de trabajo indefinido es el siguiente: A la cuenta individual va el aporte del empleador con una contribución mensual de 1,6% de la renta imponible y también el aporte del trabajador que contribuye con el 0,6% de la renta con un tope de 90UF. En el caso de los trabajadores por obra o plazo fijo, a la cuenta individual va solo el aporte del empleador con una contribución mensual de 3% de la renta imponible. El Fondo Solidario se financia con una contribución mensual del empleador del 0,8% de la renta imponible, más un aporte estatal modesto (del orden de US\$ 13 millones al año en régimen).

Para acceder a la cuenta individual se debe tener una antigüedad mínima de seis meses, y el retiro de los fondos acumulados es a todo evento, sea por razones voluntarias o

despido. Mientras el trabajador a plazo fijo accede al total ahorrado en la cuenta individual, el trabajador con contrato indefinido debe hacerlo gradualmente, aumentando el número de retiros según el número de años de contribución, de acuerdo a una tabla establecida. El Fondo Solidario está diseñado para suplir los fondos de las cuentas individuales para el trabajador que queda cesante, sobre todo en los primeros años de un empleo, cuando la indemnización es modesta y el trabajador está más desprotegidos. Pueden acceder a este Fondo los trabajadores despedidos con contrato indefinido y con al menos 12 cotizaciones continuas, siempre que no lleven más de cinco años seguido trabajando en una empresa y sus salarios sean elevados, debido a que lo acumulado en su cuenta individual cubre el mínimo necesario que establece la ley. Para poder acceder a los recursos del Fondo se debe mostrar el finiquito del empleador, estar inscrito en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), visitarla mensualmente mientras cobra beneficios del Fondo y no haber rechazado ningún trabajo que pague un 50% o más de su trabajo anterior (Ramos & Acero, 2010).

En el año 2009, la Ley 20.328 perfecciona el seguro de cesantía debido a dos razones principales. Por un lado un grupo de trabajadores que no recibía una protección adecuada y por otro, para frenar abusos y filtraciones hacia grupos no prioritarios. Esto dejaba en evidencia que “la ley original había sido tacaña pero la economía política correcta: mucho más fácil es reformar “hacia arriba”, ampliando beneficios que tener reformas “hacia abajo”, recortándolas” (Ramos & Acero, 2010, pág. 147). Las modificaciones de la Ley permitieron acceder al fondo a los trabajadores con contrato indefinido con 12 cotizaciones en los últimos 24 meses y tres continuas con el mismo empleador al ser despedido. También se dio acceso al Fondo Solidario a trabajadores con contrato a plazo fijo con 12 cotizaciones en los últimos 24 meses y tres meses continuos con el mismo empleador al quedar cesante. Además se logró equiparar la modalidad de retiro decreciente de las cuentas individuales con las del Fondo Solidario; en periodos de crisis económicas, con cesantías inusualmente altas, dar más protección (seguro catastrófico) aumentando los giros al Fondo; crear la Bolsa Nacional de Empleo, licitada a un proveedor privado, donde los afiliados cesantes podrán acceder a vacantes ofrecidas por los empleadores registrados en la misma; y destinar el 2% anual del saldo del Fondo Solidario a financiar programas de apresto laboral, que faciliten la búsqueda de trabajo; y mantener derecho de atención en el sistema público de los trabajadores mientras reciban los beneficios del seguro (Ramos & Acero, 2010).

d) Pilar solidario a las pensiones.

El sistema de capitalización individual que operaba era el introducido por el gobierno militar el año 80. A mediados de los años 2000, la evidencia empírica muestra que la frecuencia o densidad de las cotizaciones en las cuentas individuales de capitalización resultaron ser más bajas que la esperada. “El modelo había sido diseñado asumiendo una tasa de densidad de las cotizaciones cercana al 90%, pero las tasas efectivas fluctuaban en torno al 50%, siendo especialmente bajas en el caso de las mujeres y de los trabajadores de baja escolaridad” (Larrañaga, 2010, pág. 34). Estas bajas densidades se explican por las lagunas previsionales, la discontinuidad en las cotizaciones por periodos de desempleo, y los cambios de ocupación; además de los empleos informales sin cotizaciones; y en el caso de las mujeres, las salidas del mercado laboral por periodos en que desempeña trabajos no remunerados en el hogar. Todo esto hace que las pensiones finalmente resulten menores que las esperadas. La proyección señala que para el año 2020, alrededor del 60% de los pensionados de las AFP no alcanzarán a obtener con los fondos acumulados, una pensión de monto igual o superior a la pensión mínima, y que dos terceras partes de éstos, no calificarían para la garantía estatal debido a la insuficiencia en el número de cotizaciones realizadas (Larrañaga, 2010). En consideración a esta información, la Presidenta de la República convoca a un Consejo Asesor para que perfeccione el sistema y elabore propuestas para el sistema de pensiones.

La reforma aprobada en el año 2008 es un conjunto de políticas que permiten garantizar un mejor vivir a los adultos mayores y discapacitados pertenecientes al 60% más pobre de la población, formado por: 1) La Pensión Básica Solidaria (PBS), la que agrupa a los componentes que no tienen un carácter contributivo, la que tiene como objetivo otorgar prestaciones básicas a no contribuyentes pertenecientes a las familias vulnerables y, 2) El Aporte Previsional Solidario (APS) para los afiliados al sistema previsional, cuyas pensiones no superan el umbral definido y que pertenezcan a las familias más vulnerables del país (Huepe, 2008, pág. 3).

Con lo anterior, el sistema de capitalización individual privado vigente desde 1981, se transforma en uno mixto, que asegura un piso de ingresos monetarios a los adultos mayores y discapacitados. La implementación del sistema es gradual hasta el año 2002, que asegurará una pensión de \$75.000 para todos los adultos mayores pertenecientes al

60% más vulnerable, sin importar si cotizaron en el sistema previsional o si participaron en el mercado laboral. Este subsidio representa una importante transferencia estatal “corresponde al 70% de la mediana de ingresos per cápita (\$103.000) que tenía el país en el año 2006 y casi el doble de la moda de ingresos per cápita (\$40.000) de ese mismo año” (Huepe, 2008, pág. 6).

Se espera que este pilar solidario tenga un efecto importante en los niveles de pobreza, ya que esta reforma atiende las insuficiencias del régimen vigente, a la vez que representa un quiebre con la política social que existía previamente en el país, en la cual las transferencias monetarias realizadas por el Estado, eran de un monto mínimo y se focalizaban en la población en extrema pobreza. Los adultos mayores beneficiados del pilar solidario se estiman en más de un millón de personas pertenecientes al 60% más vulnerable de la población, en tanto que la población con discapacidad beneficiaria del pilar solidario serían 262.000 cifra que representan al 45% del total de personas con discapacidad. Otro grupo de beneficiarios de las pensiones solidarias serán las mujeres, debido a que participan menos en la fuerza laboral. Mientras en el año 2006 la relación fuerza de trabajo y población económicamente activa era de 0,78 para los hombres, para las mujeres esta relación era de 0,48. Además las mujeres participan menos en el sistema contributivo, mientras para el año 2006 el 82% de los hombres pertenecientes a la fuerza laboral se encuentra afiliada al sistema previsional, en el caso de las mujeres la cifra era sólo del 74% (Huepe, 2008).

e) Subvención preferencial.

El financiamiento de la educación, desde la reforma de inicios de los 80, se había realizado mediante subvención pareja para todos los alumnos, independientemente de su nivel socioeconómico. Criterio que no consideraba la evidencia internacional que da cuenta de una relación inversa entre el aprendizaje y el nivel socioeconómico o educacional, de los adultos del hogar, hecho que la evaluación de la Jornada Escolar Complementaria también había evidenciado para Chile. Además, la subvención plana genera incentivos para que los establecimientos educacionales seleccionen los alumnos de mayor nivel socioeconómico, discriminando a los más pobres, porque tendrían potenciales menores resultados y se expulsara a los alumnos con menor rendimiento. Se considera que esto lleva a que los colegios en vez de esforzarse por entregar buena

educación, tengan incentivos para conseguir buenos alumnos con padres de mayor nivel socioeconómico, lo que no permite que el sistema escolar promueva una educación de alta calidad para todos los niños y jóvenes (Mizala & Torche, 2013).

La Subvención Escolar Preferencial (SEP) establecida en el año 2008 permitió corregir el error de diseño antes descrito, al establecer una subvención mayor para el 40% de los niños de menor nivel socioeconómico de la población que asiste a la educación básica. Además se entregan recursos adicionales al establecimiento educacional, de acuerdo a la proporción de alumnos prioritarios que tenga. Pueden acceder forma voluntaria a esta subvención los establecimientos públicos y privados que reciben subvención estatal, para lo cual deben adquirir una serie de compromisos de orden académico y administrativo.

El objetivo de la SEP es igualar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, a través de una subvención adicional dirigida a los establecimientos que atienden a la población más vulnerable. Los alumnos prioritarios son definidos anualmente por el Ministerio de Educación considerando los siguientes criterios: pertenecer al Sistema de Protección Social Chile Solidario, pertenecer al 30% más vulnerable de la FPS o estar clasificado en el tramo A de atención de salud del Fondo Nacional de Salud. Además se consideran aquellos alumnos, que no cumpliendo estos criterios, puedan clasificar considerando la educación de los padres, ruralidad y nivel de pobreza de la comuna en que residen. Esta subvención está condicionada al cumplimiento de requisitos y compromisos, y se puede suspender en caso que el establecimiento no cumpla con lo comprometido.

La subvención por alumno prioritario decrece, de acuerdo al nivel que asiste el alumno, siendo mayor para el nivel preescolar y básica inicial. En tanto la subvención por concentración de alumnos prioritarios en el establecimiento varía según, si atiende entre un 15-30%, hasta atender más de un 60% de alumnos prioritarios.

En el año 2011 se incorporan a la SEP a los alumnos de enseñanza media y se incrementa el monto de la subvención por concentración de alumnos prioritarios. Además, se autoriza el gasto de la subvención en áreas que habían sido excluidas, así como en la capacitación de directivos e incentivos por desempeño a directivos, docentes y funcionarios.

Los resultados de estudios muestran que la SEP obtiene resultados alineados con sus objetivos; esto es, logra mejorar los resultados educativos, medidos por las pruebas estandarizadas de logro, fundamentalmente en los establecimientos educacionales que atienden a la población de menor nivel socioeconómico, con lo cual contribuye a reducir la brecha socioeconómica en los resultados educacionales (Mizala & Torche, 2013). Un tema pendiente, es la disposición de los sostenedores a participar de la SEP, sobre todo de aquellos colegios con niveles intermedios y altos de financiamiento compartido y con bajo número de estudiantes prioritarios matriculados, lo que reduce las nuevas posibilidades de elección de los estudiantes prioritarios (Valenzuela, 2013).

f) Chile crece contigo.

El gobierno de Michelle Bachelet, planteó en el programa de gobierno, la urgencia de reducir las desigualdades, que siendo muchas y estando relacionadas entre sí, tienen su origen, en importante medida, en los primeros años de vida. En este marco, el gobierno se propone desarrollar políticas que potencien e igualen las oportunidades en la primera infancia, de modo de lograr la meta de otorgar “equidad desde el principio” a todos los niños y niñas.

El año 2006 nace el Sistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo (ChCC), una política intersectorial que aborda la problemática del desarrollo infantil temprano, siendo su grupo objetivo la población entre cero y cuatro años. Se basa explícitamente en un enfoque de derechos del niño y al institucionalizarse como subsistema del Sistema de Protección Social, sus prestaciones se definen como derechos que deben ser garantizados por el Estado. El Ministerio de Planificación es el encargado de su coordinación.

El sistema ChCC empieza a implementarse en el año 2007, como parte del Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010. El objetivo es promover la igualdad de oportunidades y disminuir las brechas entre niños y niñas de distintos contextos socioeconómicos, a través de un sistema integrado de intervenciones y servicios sociales que apoyen al niño/a y su familia desde la gestación, entregándoles las herramientas necesarias para que desarrollen al máximo sus potencialidades (MIDEPLAN, 2007). La evidencia científica documenta que los primeros seis años son

decisivos en la formación de capacidades de las personas y que las bases del desarrollo como los hábitos, habilidades sociales, control emocional, capacidades cognitivas y lenguaje, se estructuran antes de los cuatro años. En este proceso el período más crítico corresponde a los tres primeros años de vida, etapa en la cual las distintas dimensiones del desarrollo de la persona están íntimamente relacionadas entre sí, de modo que la no satisfacción de una determinada necesidad, impacta negativamente la satisfacción de las otras.

Considerando la fuerte interdependencia entre las distintas dimensiones del desarrollo (física, emocional, mental, social), el apoyo al niño necesariamente debe ser integral y acorde a las necesidades de la etapa de vida en que éste se encuentra (Bedregal, González, Kotliarenko, & Raczynski, 2007). Además, en consideración a las múltiples dimensiones del desarrollo infantil, que son posibles de asumir desde una sola institución, se decide intervenir con diferentes componentes, programas y herramientas de apoyo a niños, niñas y sus familias, que se articulan de manera integral e intersectorial.

El Sistema ChCC se compone de un conjunto de prestaciones universales, destinadas a todos los niños/as en primera infancia, con los programas educativos masivos en desarrollo temprano y estimulación infantil. Para los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud tienen acceso al Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADBP), que funciona como puerta de entrada al sistema, y como mecanismo de alertas tempranas, a partir de las cuales, se determinan prestaciones diferenciadas y de acuerdo a las necesidades de los niños/as y sus familias (Bedregal, 2010). Este programa consiste en una secuencia de acciones desde el proceso de gestación hasta que el/la niño/a ingresa a la educación pre-escolar. En lo referente a la atención primaria de salud y hospitalaria, las áreas de intervención son: i) el fortalecimiento de los cuidados prenatales; ii) la atención personalizada del proceso de nacimiento; iii) la atención Integral al niño/a hospitalizado/a; iv) el fortalecimiento del control de salud del niño/a; v) intervenciones específicas en la población infantil con riesgo o rezago en su desarrollo. Las prestaciones en cada una de estas áreas son concebidas como complementarias a las prestaciones regulares del sistema de salud (control de salud de la gestación y control del niño/a), y se acuerdan anualmente con el Ministerio de Salud.

Además se contempla prestaciones garantizadas a niños y niñas que pertenecen a hogares del 60% más vulnerable de la población nacional. Entre ellas está el acceso a ayuda técnica para niños y niñas que presenten alguna discapacidad; acceso gratuito a sala cuna o jardín en jornada normal, extendida o parcial (o modalidades equivalentes), si la madre, padre o guardador/a se encuentren trabajando, estudiando o buscando trabajo; acceso garantizado al Chile Solidario para las familias de niños y niñas en gestación, y que cumplan con los requisitos de acceso a Chile Solidario.

Prestaciones de acceso preferente para las familias con niños y niñas en primera infancia y que formen parte de hogares del 40% más vulnerable de la población nacional. Forman parte de estas prestaciones, el SUF, garantizado a contar del 5to mes de gestación y hasta que el niño o niña cumpla los 18 años de edad, cuyo padre y/o madre no tengan previsión (certificado por FPS). Además las familias tendrán acceso preferente a la oferta de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de apoyo al desarrollo de sus hijos, en programas tales como: nivelación de estudios, inserción laboral, mejoramiento de las viviendas y condiciones de habitabilidad, atención de salud mental, dinámica familiar, asistencia judicial y programas de prevención y atención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil.

El programa Chile Crece Contigo es una intervención innovadora en gestión intersectorial y en la red de la política social, que sobre la base de un enfoque de derechos y necesidades de la primera infancia coordina una oferta programática integral a favor del grupo etario. Participan además de MIDEPLAN, los sectores de salud, educación, justicia y trabajo, entre otros, y se estructura en torno a lineamientos político-estratégicos en el nivel central, mientras que la provisión de servicios se articula a nivel local.

Los estudios de las políticas sociales se han masificado en los últimos años, estos varían en complejidad y ámbitos de estudios, pero se han centrado en el diseño y en menor medida en la evaluación de programas y políticas sociales (Dávila & Soto, 2011). Los principales resultados de la política social implementada en el periodo 1990-2010 dicen relación con una creciente universalización de acceso a las prestaciones sociales: disminución considerable de mortalidad infantil, fin de la desnutrición y aumento de la esperanza de vida, entre los indicadores más relevantes (CEPAL, 2012). También aumentó la tasa neta de matrícula para la educación básica y media (MIDEPLAN,

2009a). La magnitud de los logros alcanzados en desarrollo humano en el país también se reflejan en la comparación internacional del Índice de Desarrollo Humano (IDH) (PNUD, 1999). En términos de sus logros, Chile ocupa el lugar número 34 entre 174 países, y pertenece al grupo de países con un nivel de desarrollo humano alto. Entre los países latinoamericanos, se ubica en el primer lugar y en Sudamérica, Chile es el país que mejor evolucionó en la década del '90.

Una serie comparativa amplia, basada en los nuevos cálculos hechos por la oficina del PNUD, muestra que en las últimas dos décadas Chile presenta un alza constante en su Índice de Desarrollo Humano. Entre 1990 y 2010, aumentó la esperanza de vida, los años de escolaridad de adultos, el ingreso per cápita, lo que en términos agregados el valor total de IDH, se incrementó en un 11% en ese período (desde 0,704 en 1990 hasta 0,785 en 2010). Esta trayectoria de largo plazo, muestra que el país ha tenido la capacidad de avanzar sostenidamente en su desarrollo humano sobre la base de una combinación equilibrada de crecimiento económico y políticas sociales. En el periodo junto a Argentina y Uruguay, son los países con los mejores resultados sociales en América Latina.

En general, se puede decir, que si bien los indicadores sociales muestran integración social, en el sentido que importantes sectores de la sociedad logran romper el cerco de la pobreza y la marginalidad, las desigualdades distributivas permanecen inalteradas. También prevalecen discriminaciones de género, étnicas, de edad y territoriales, lo que pone de manifiesto que subsisten los riesgos sociales que afectan a muchas familias que están desprotegidas, y no sólo por su condición de pobreza, como se revisa en la próxima sección (Hardy, 2011).

CAPÍTULO IV. FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS).

El país desde los años 30 ha ido construyendo una institucionalidad social con cobertura creciente en educación básica, salud materno infantil, vivienda, seguridad social y trabajo. Esta institucionalidad ha tenido cambios significativos durante el gobierno militar (1973-1990) en que se incorporaron nuevos aspectos a la agenda pública social, entre ellos: la focalización del gasto social, la eficiencia en el uso de los recursos, rol del Estado complementario a la acción privada y la incorporación de mecanismos de mercado en el sector público. En el manejo de políticas públicas se incorporaron diagnósticos socioeconómicos, la aplicación de la Ficha CAS como instrumento de focalización, medición de niveles de pobreza e impacto distributivo del gasto a través de la encuesta CASEN, medición de los objetivos educacionales a través de la prueba estandarizada SIMCE. La implementación de estos cambios y los resultados obtenidos, han permitido un proceso de aprendizaje que lleva a reconocer los límites de un enfoque económico en lo social.

Existe una red social eficiente apoyada en la estructura del Estado, que funciona en forma relativamente eficaz en el país. En forma paralela se ha desarrollado en Chile otra red, la de ONGs, que realiza también un importante trabajo en la esfera de lo social.

En el año 1990 Chile retoma la democracia, luego de ganar el plebiscito la Concertación de Partidos por la Democracia²³. Esta coalición considera que para comenzar a construir el camino democrático, es necesario buscar acuerdos que permitan avanzar hacia una democracia efectiva, a través de la reforma a la Constitución de 1980. Está latente la posibilidad de que los militares no estuvieran realmente dispuestos a entregar el poder a un presidente electo de oposición y se tiene conciencia de las nefastas consecuencias de los extremismos de los setenta. En este contexto, la Concertación busca una reforma

²³ La Concertación de Partidos por el No nace para el plebiscito de 1988, oportunidad en que se debía decidir si aceptar o rechazar la permanencia en el poder de Augusto Pinochet hasta el año 1997. Tras el triunfo del No, la coalición de partidos pasó a llamarse Concertación de Partidos por la Democracia (conocida como Concertación), conformada por el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista, el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata. El objetivo de esta coalición fue llevar una lista parlamentaria y un candidato presidencial único para las elecciones de diciembre de 1989, que fueron ganadas por el candidato de la Concertación, Patricio Aylwin (DC) quien ganó con el 55,17% de los votos. Se sucedieron cuatro gobiernos concertacionistas: Patricio Aylwin (1990-1994); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y Michelle Bachelet Jeria (2006-2010).

negociada con el régimen militar y con los sectores democráticos de derecha, de modo que -en la medida de lo posible (como decía el presidente de Patricio Aylwin)-, efectuar reformas a la Constitución para que tuviera un mayor carácter democrático. Esto definió el carácter de la transición a la democracia en Chile, como un proceso pausado y negociado, en el que la nueva administración opta por establecer una política de búsqueda de consensos en el plano político, pero también en la dimensión económica (FOSIS, 1990). Las modificaciones negociadas a la Constitución se aprobaron mediante un plebiscito nacional celebrado en 1989, al mismo tiempo el gobierno militar antes de retirarse del poder, toma una serie de medidas para asegurar la continuidad de la institucionalidad y del sistema económico que había implementado; la independencia de las Fuerzas Armadas del gobierno y la permanencia de Augusto Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército, entre otras. El conjunto de estas medidas se conocen como “amarres”.

En el marco antes descrito, el año 1990 comienza su periodo el nuevo gobierno con una serie de enclaves autoritarios heredados. Se trata de impedimentos constitucionales y legislativos para una democracia más plena, pues en el Congreso hay nueve senadores designados y el sistema electoral binominal determina una representación excesiva a la coalición de partidos de centro derecha, la que bloquea la mayoría de las reformas sistémicas que se proponen al Parlamento.

El nuevo gobierno asumió el sistema económico instaurado por el gobierno militar postergando reformas y resignándose a realizar los ajustes de forma gradual, poniendo un particular énfasis en las políticas sociales para reducir la pobreza y en la creciente inserción internacional del país. Para el gobierno era una materia de incertidumbre la permanencia del general Pinochet como comandante en jefe del Ejército y las reacciones posibles de las Fuerzas Armadas frente a los procesos judiciales que se abrieran por las violaciones a los derechos humanos cometidas en la dictadura. Se debía proceder con una necesaria cautela, tanto desde el punto de vista político, como económico y social. Siempre que se presentan en forma simultánea los requerimientos de continuidad y cambio en un proceso donde participan actores políticos, económicos y sociales, las soluciones adecuadas requieren de bastante objetividad, prudencia y decisión (Sunkel & Infante, 2009).

Existía la convicción que mientras más equitativa es una sociedad, más se reafirma su identidad nacional, se consolida la democracia, se eleva su productividad, lo que permite que las desigualdades, al menos, sean menos odiosas y antisistémicas (Sunkel & Infante, 2009). La importancia que el primer gobierno democrático asignaba a la justicia social, se explicita en el Mensaje del Presidente Aylwin el 21 de mayo²⁴ de 1990 ante el Congreso Pleno a inicios de su gobierno. Algunos párrafos del discurso muestran estas convicciones, como se puede observar a continuación: “Chile necesita una acción positiva del Estado para progresar hacia la justicia. Un imperativo moral exige avanzar hacia un Chile donde exista cada vez mayor justicia social. Tenemos un compromiso solemne de hacerlo. Avanzar hacia una mayor equidad es también una condición de la estabilidad política y económica del país. No podemos avanzar en el camino del desarrollo sin avanzar a la vez en el camino de la justicia social. Para crecer, necesitamos trabajo, disciplina, perseverancia, paciencia, voluntad de emprender y unidad, lo que sólo puede conseguirse en un clima de equidad en que todos se sientan partícipes, no sólo en el esfuerzo, sino también en los frutos del crecimiento. Avanzar en el camino de la equidad significa integrar cada vez a más y más chilenos en el esfuerzo del desarrollo. La pobreza, la escasa educación, la mala salud de tantos chilenos, equivalen a un desperdicio de energías, talentos y capacidades potenciales. Avanzar hacia una mayor equidad equivale a invertir en las personas, en el capital humano de nuestra patria. La justicia social nos beneficia a todos, no sólo a nuestros compatriotas socialmente destituidos o marginados”²⁵ (Aylwin, 1990).

Las políticas de recuperación económica y social, que se implementan para enfrentar algunas de las mayores brechas que presentaba el país deben preservar los equilibrios macroeconómicos, lo que no solo tiene una justificación económica, sino porque se consideraba que un retroceso en este aspecto podría tener un alto costo social. El gobierno del Presidente Aylwin se plantea en el año 1990 la estrategia de desarrollo de Chile de crecimiento con equidad, estrategia que con distintos énfasis mantienen las tres sucesivas administraciones de la Concertación (Eduardo Frei Ruiz Tagle, 1994-2000; Ricardo Lagos, 2000-2006; y Michelle Bachelet, 2006-2010).

²⁴ En Chile, la legislatura se inicia el 20 de mayo de cada año con una Sesión del Congreso en Pleno donde le el Presidente de la República da cuenta al país del estado administrativo y político de la nación de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado.

²⁵ El texto completo de este primer Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno tras el retorno a la democracia está disponible en: http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales.

Cabe señalar que el tema de la pobreza fue un eje de debate clave durante la campaña presidencial y contribuyó a crear consenso nacional en torno a la urgencia del problema. El Presidente Aylwin planteaba frente al tema de la pobreza que “Nuestra política social está orientada por el principio de que superar la pobreza no se reduce a mejorar los ingresos de los más pobres. Es necesario crear las condiciones para que las personas en esa situación puedan superar las causas que la genera, mejorando sus oportunidades y capacidades para participar activamente en el desarrollo nacional” (Aylwin, 1990, pág. 46).

Uno de los ejes prioritarios de la gestión del Presidente Aylwin era mejorar las condiciones de vida de la población, en un combate activo a la pobreza. Para ello plantea una estrategia social que tiene una relación de dependencia con la política económica. En esta perspectiva el crecimiento económico sostenido, la creación de nuevos empleos productivos y el control de la inflación son componentes centrales del combate a la pobreza. De esta forma, la política económica es la responsable principal de la superación de la pobreza, y por lo tanto, la superación de la pobreza debe estar incorporada como criterio central en la estrategia de desarrollo del país y no quedar relegada al campo de las políticas sociales. Se entiende que la superación de la pobreza es una condición necesaria para el crecimiento y el desarrollo económico del país en el mediano y largo plazo. Sin embargo, el buen desempeño económico no es suficiente para combatir la pobreza, entregando un rol importante a las políticas sociales (FOSIS, 1990).

El gobierno se propone abordar de un modo diferente el desafío de superar la pobreza, complementaria a la labor de los sectores sociales. Ello en base a que “el carácter multidimensional e integral de la pobreza, los programas ministeriales, así como la red social –de carácter sectorial y asistencial- no dan cuenta de la complejidad del problema” (FOSIS, 1990, pág. 2), a pesar que la metodología utilizada para medir la pobreza esté basada en los ingresos del hogar. Esta visión planteaba estimular y apoyar los esfuerzos e iniciativas de los propios afectados para salir de su situación de pobreza, marginalidad y dependencia. Se trataba de privilegiar la incorporación de los segmentos más pobres a la economía y sociedad, romper los círculos de reproducción de la pobreza y el hacer a los pobres partícipes de las oportunidades del país. En este marco se modifica la institucionalidad de la política social, creándose nuevas instituciones encargadas de los grupos considerados prioritarios de la acción estatal.

Como parte de las modificaciones institucionales del primer gobierno de la transición democrática, se crea en 1990 el Fondo FOSIS encargado de desarrollar y coordinar programas hacia los sectores más desvalidos de la población urbana y rural que, en general permanecían marginada de los beneficios de las políticas públicas.

Al año siguiente se crea el SERNAM y el INJ, que como se explicó en una sección anterior, son los órganos encargados de políticas de igualdad de derechos de la mujer y los jóvenes respectivamente. En el año 1993 se crea la CONADI y en 1994 se crea el FONADIS. Todos son servicios públicos descentralizados dependientes del Ministerio de Planificación.

1. ORGANIZACIÓN DEL FOSIS.

La Ley 18.989 de julio de 1990 crea el FOSIS como un servicio público descentralizado y dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación. Esta Ley define como objetivo del Fondo “financiar en todo o en parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional”. Éstos deben resolver problemas de ingresos o calidad de vida y ayudar a que las personas desarrollen acciones, capacidades y destrezas que les permitan superar su situación de pobreza.

Un elemento central para comprender el quehacer y el funcionamiento del FOSIS es el enfoque de pobreza y la estrategia de intervención social que orienta su quehacer. La pobreza tiene que ver con la extrema dificultad que encuentran ciertas personas (familias, comunidades, unidades productivas) para satisfacer sus necesidades por sí mismas, por medio de su esfuerzo y el despliegue de sus capacidades. La pobreza es un problema de integración social y tiene que ver con el desarrollo de capacidades, habilidades y destrezas para acceder a las oportunidades.

Para el FOSIS superar la pobreza significa que un número significativo de personas, familias o comunidades pobres inician un proceso acumulativo de transformaciones que les posibilita optar entre los bienes y servicios que la sociedad posee, mejorando de modo sustentable su calidad de vida, ciudadanía e integración social. Para ello las estrategias de intervención deben orientarse a la generación de oportunidades para que

las personas, familias y comunidades puedan desarrollar competencias (capacidades, destrezas, habilidades) que les permitan obtener un ingreso y participar en el mercado y la sociedad como productor-trabajador-consumidor y ciudadano, sin depender permanentemente de la beneficencia y paternalismo del Estado (FOSIS, 1999).

La creación del FOSIS en el marco del advenimiento de la democracia en Chile, permite abordar el tema de la deuda social con los sectores populares y pobres del país que en concreto significaba que el 40% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza. El presidente Aylwin cuando da a conocer la creación del FOSIS plantea: “...se ha creado el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, dependiente de ODEPLAN²⁶, que financiará proyectos públicos y privados para beneficiar a los más pobres. La acción del Fondo pondrá énfasis particular en el apoyo productivo a los grupos de escasos recursos para que éstos, con el tiempo, logren generar capacidades e ingresos que puedan solucionar sus problemas. Se están definiendo proyectos orientados a estimular el crecimiento de la economía informal urbana y actividades de apoyo productivo a campesinos, pescadores artesanales y pirquineros. El apoyo a la economía informal urbana incluirá líneas de apoyo financiero y asistencia técnica, y contempla el impulso a las iniciativas de capacitación de los trabajadores (Aylwin, 1990, pág. 47).

Con la creación del FOSIS se incorpora una nueva estrategia en la forma en que el Estado asume el tema social, “como un instrumento adicional, que complementa las políticas de desarrollo social del gobierno democrático a través del financiamiento de proyectos específicos que le son presentados por organismos públicos o por entes privados, destinados a combatir la pobreza y la marginalidad” (FOSIS, 1990, pág. 3).

La nueva institucionalidad que constituye el FOSIS tiene dos características centrales. Por una parte, constituye un servicio permanente en la estructura del Estado y por otra, constituye un instrumento complementario de la política sectorial existente. En este sentido presenta diferencias importantes respecto de los Fondos Sociales de otros países de América Latina²⁷, en término del momento económico, social y político en que nace,

²⁶ Odeplan, Oficina de Planificación Nacional fue reemplazada en el mes de julio del año 1990 por el Ministerio de Planificación y Cooperación.

²⁷ El Fondo Hondureño para la Inversión Social, el Fondo de Emergencia Social en Panamá, el Sistema Nacional de Cofinanciamiento en Colombia, el Fondo de Inversión Social del Salvador, el Programa de Alivio del Impacto Social en Guyana, y el Fondo de Emergencia de Bolivia que luego paso a ser el Fondo de Inversión Social, se crearon como fondos de emergencia por lo tanto no promovían la reducción de la pobreza, sino la atención a necesidades inmediatas.

la institucionalidad social en la cual se inserta, los objetivos que se propone y las actividades que financia. Los fondos chileno y boliviano fueron los únicos con carácter permanente desde su origen, ya que el resto de fueron concebidos como temporales y con el transcurrir del tiempo, el objetivo de emergencia que tenían inicialmente ha sido reemplazado por objetivos a más largo plazo con actividades en beneficio de las comunidades pobres (BID, 1998). Al respecto cabe señalar que la mayor parte de los fondos de la región se establecieron como reacción ante el aumento de la pobreza a que dieron lugar las medidas de ajuste en el decenio de 1980, y como se esperaba que el ajuste fuese temporal, se consideraba que también los fondos lo eran. Por otro lado, cuando se crea el FOSIS, se propone ser una respuesta en el tratamiento de la pobreza. Para ello declara “iniciar un camino diferente, pero complementario de las políticas sociales que tienen un carácter fundamentalmente sectorial y asistencial” (FOSIS, 1990, pág. 1). Para ello el FOSIS plantea una intervención, complementaria a la política social tradicional, que apoye el desarrollo y el uso de las destrezas y habilidades de los sectores en pobreza, trabajando participativamente con ellos, construyendo sobre sus propios esfuerzos y estimulando la creación de oportunidades de inserción social en el entorno o contexto comunitario donde residen o trabajan (FOSIS, 1993a).

A diferencia de los Fondos implementados en la Región, el FOSIS no se plantea la construcción de infraestructura (de educación o salud) ni la creación directa de empleo. Al respecto el BID señala que el FOSIS Chile es una excepción a la tendencia de los Fondos de Latinoamérica y el Caribe²⁸ que han interpretado la inversión social en el sentido de que deben ayudar a los pobres mediante proyectos de construcción, de escuelas, centros de salud y sistemas de agua y saneamiento en particular. El FOSIS lleva a cabo proyectos innovadores de lucha contra la pobreza y fomento de la comunidad que complementan programas públicos ya existentes (BID, 1998). Para ello, asume el financiamiento de programas dirigidos hacia sectores de pobreza, complementarios a la política social sectorial. Se espera que mediante programas innovadores se puedan generar procesos que permitan integrar a los sectores más pobres, (personas, hogares y localidades) a la oferta social y se integren a los circuitos formales de la economía (Raczynski, 1995a).

²⁸ Considerando doce Fondos de inversión social de Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú, Panamá, República Dominicana y Uruguay

La implementación en Chile del FOSIS plantea complejidades, porque en el país existe una institucionalidad que funciona en forma relativamente eficaz y también se ha estructurado una red social dentro de la estructura del Estado. Es en este contexto que el FOSIS debe resolver adecuadamente el problema de la focalización para evitar duplicación de esfuerzos, superposición de acciones sobre un mismo grupo-objetivo (Flaño, 1991). Para ello, el Fondo se plantea ser un instrumento eficiente en complementar las políticas de desarrollo social, a través del financiamiento de proyectos que benefician a los grupos más pobres, en el entendido de que se trata de proyectos diseñados para superar las raíces económicas, sociales y culturales de la pobreza.

El FOSIS no se plantea ser una institución que vaya a “inventar” proyectos, sino que previo a una evaluación y priorización, financia proyectos que surjan de la propia comunidad, canalizados desde la propia comunidad o por municipios, instituciones públicas o privadas y organizaciones no gubernamentales. Al respecto, el primer director del FOSIS plantea “Creemos que es muy importante recoger la iniciativa de las personas, y en particular aprovechar la rica experiencia de organizaciones en el trabajo que se ha dado entre los pobres a lo largo de los últimos años” (Flaño, 1991, pág. 155). Así la misión del FOSIS era “participar en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado” (Serqueira, 2000, pág. 262).

El FOSIS espera generar y fortalecer las destrezas y capacidades productivas, asociativas y de participación de los pobres, para que ellos mismos inicien un proceso de cambio dirigido al mejoramiento de sus condiciones de vida y de participación ciudadana. La acción del FOSIS se dirige a las características y potencialidades individuales y familiares, así como sobre el territorio y el entorno social en donde los pobres están insertos, creando las condiciones necesarias para que los pobres puedan superar su situación de marginalidad y así poder romper el círculo de reproducción de la pobreza. Se considera que los pobres son personas con dignidad, aspiraciones y potencial que pueden salir de la pobreza, cuando se les brinda la oportunidad (FOSIS, 1996). Y que la superación de la pobreza depende del potencial y de las posibilidades individuales, así como de las contingencias locales (dotación de recursos productivos e infraestructura, características geográficas, oportunidades de empleo, acceso a servicios).

El FOSIS financia proyectos que contribuyan a erradicar la pobreza y la marginalidad, que procuren el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de producción de los sectores de menores ingresos; dando importancia a que estos proyectos activen la participación de los grupos de beneficiarios en la solución eficiente de los problemas el apoyo requerido para orientar las acciones (Flaño, 1991). A partir de su misión se destaca la actuación del FOSIS, con programas que enfocan su intervención dos direcciones:

1. Apoyar acciones de carácter productivo, destinados a mejorar los ingresos de las familias pobres. Se esperaba que campesinos, pirquineros, pescadores artesanales, microempresarios urbanos y talleres laborales encuentren en el FOSIS el respaldo que necesitan para mejorar su capacidad de gestión, elevar las condiciones técnicas y organizativas de su trabajo, acceder a formas de crédito, asistencia técnica y tecnología, y perfeccionar sus mecanismos de comercialización e inserción en el mercado.
2. Apoyar iniciativas de tipo social destinados a mejorar la calidad de vida de las familias en las comunidades pobres. Para ello incentiva el uso y equipamiento de sedes comunitarias, apoya el mejoramiento de la situación nutricional y la prevención en salud, impulsa acciones formativas, recreativas y culturales, apoya la capacitación laboral y promueve el mejoramiento de los sistemas de información sobre derechos, recursos y servicios disponibles.

Si bien la oferta programática del FOSIS se modifica para ir ajustándose a las reestructuraciones y nuevos requerimientos, permanecen en todo el periodo de análisis una línea de carácter productiva y otra de tipo social. El énfasis de las intervenciones se orienta a la generación de oportunidades para desarrollar competencias que permitan a los beneficiarios obtener un ingreso y participar en el mercado y la sociedad dejando de ser un dependiente de los beneficios de Estado.

La estrategia de superación de la pobreza que propicia el FOSIS se centra en la inversión "con la gente", lo que plantea apoyar el desarrollo de las competencias que tienen los sectores pobres y potenciar el uso de éstas, mediante un trabajo participativo con ellos, construyendo sobre sus propios esfuerzos, a la vez de estimular la creación de oportunidades de inserción social en el entorno o contexto comunitario donde residen o trabajan (Raczynski, 1996). La tarea de superar la pobreza en la perspectiva del FOSIS

significa que un número significativo de personas, familias o comunidades pobres inicie un proceso acumulativo de transformaciones que les permitan optar entre los bienes y servicios que la sociedad posee, mejorando de modo sustentable su calidad de vida, ciudadanía e integración social (Raczynski, 1996).

En general, el FOSIS provee solución a necesidades materiales sentidas por la población, pero intenta al mismo tiempo fortalecer las capacidades personales, organizacionales y de gestión en las personas, familias o comunidades pobres, para que se vinculen con las oportunidades del sector público y de la sociedad civil a fin de lograr una mayor integración social en los sectores más postergados.

A) Estructura organizacional.

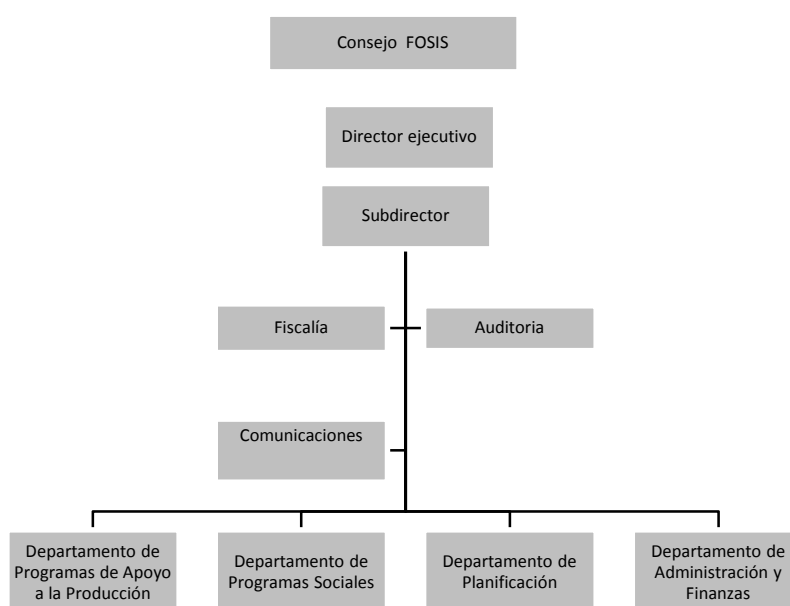
El FOSIS es un servicio público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación. Si bien fue creado en 1990 comenzó a trabajar como organismo público el 1 de enero de 1991. Es dirigido por el Consejo del FOSIS que lo integran el Ministro de Planificación y Cooperación (lo preside), el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, una representante SERNAM y cuatro consejeros representantes de instituciones públicas, privadas y de organizaciones sociales. El Consejo, está encargado de la aprobación del programa anual, el presupuesto, la organización interna, así como de los acuerdos para su funcionamiento. Administra el FOSIS el Director Ejecutivo, que es nombrado por el Presidente de la República (FOSIS, 1990).

La estructura del Fondo comprende a un Subdirector y cuatro departamentos: el Departamento de Programas de Apoyo a la Producción; el Departamento de Programas Sociales; el Departamento de Planificación y el Departamento de Administración y Finanzas. En cuanto a su funcionamiento, está organizado en dos estructuras diferentes: una central y otra regional. La estructura central del FOSIS es la encargada de programar el trabajo anual en términos de definir las líneas programáticas, definir las diversas modalidades operativas de la presentación de proyectos y coordinar el trabajo con la estructura regional. De acuerdo a la ley, la planta del FOSIS central cuenta con 23 profesionales y 14 funcionarios administrativos, la que se complementa con un número variable de profesionales contratados para tareas específicas. Como estructura

regional el FOSIS opera a lo largo del país a través de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), con las direcciones regionales²⁹ del FOSIS. Estas oficinas son las encargadas de distribuir la información emanada del FOSIS, entregar formularios para postulaciones, recibir las presentaciones respectivas e informar sobre los resultados de las postulaciones y de hacer seguimiento de los proyectos en ejecución. Actúan como Representantes Regionales del FOSIS los Secretarios Regionales Ministeriales del Ministerio de Planificación y Cooperación (SERPLAC). Estos tienen bajo su dependencia a los Coordinadores Regionales del FOSIS, responsables de dirigir, coordinar y supervisar las actividades del FOSIS en la región (FOSIS, 1995).

La estructura organizacional del FOSIS se define en tres niveles geográficos: nacional, regional y comunal, en atención al carácter descentralizado del programa. El siguiente organigrama representa el nivel nacional.

Ilustración 5: Estructura orgánica del FOSIS, 1990



Fuente: Elaboración propia con base a lo establecido en la Ley 19.989 de 1990, Título II que crea el FOSIS.

²⁹ Las Secretarías Regionales el año 1990 eran 13, una por cada región. El año 2007 se realiza una reforma a la división política administrativa que permitió la creación de dos nuevas regiones, aumentando a quince las Secretarías Regionales de todos los ministerios.

Las oficinas regionales elaboran sus organigramas de acuerdo con la estrategia de intervención regional. El organigrama de las direcciones regionales del FOSIS depende del tamaño de la región, en las regiones pequeñas (Regiones I, II, III, XI y XII) solo se cuenta con agentes de Desarrollo Social, en las medianas (Regiones IV, V, VII, IX, y X) se cuenta además del Agente de Desarrollo Social con Gestores Territoriales y de áreas Temáticas y en las regiones grandes (Regiones V, VIII y RM), se dispone además de un profesional de áreas programáticas. En el nivel comunal, participan en la coordinación el Alcalde, el Consejo Comunal, la Mesa de trabajo Comunal y el Coordinador de Proyectos (FOSIS, 1999).

B) Beneficiarios FOSIS.

Los beneficiarios de los programas FOSIS son las personas, grupos y localidades que viven en situación de pobreza. Entre éstos caben diferentes tipos de unidades productivas (micro empresas, empresas campesinas de tipo familiar, cooperativas, etc.), asociaciones de base, organizaciones populares, tales como juntas de vecinos y asociaciones juveniles, o individuos, entre los cuales los jóvenes ocupan un lugar privilegiado. La priorización de las áreas donde interviene, la realiza el FOSIS definiendo áreas geográficas predefinidas que pueden ser comunas o agrupación de comunas; o bien interviene en localidades o comunidades específicas al interior de una comuna.

En general los programas productivos y de competencias laborales seleccionan a individuos que se encuentren en situación de pobreza, habiten o trabajen en territorios priorizados y que además posean alguna característica específica, como ser microempresario, pescadores, pequeños productores, etc. O bien que cumplan alguna característica establecida en las bases. Por su parte, los programas que focalizan territorialmente utilizan como instrumento a las Localidades Pobres. Es el caso del programa Entre Todos, en el cual la visión geográfica o territorial fundamenta la intervención. En aquellos programas que es necesario identificar a individuos pobres, de acuerdo a la terminología utilizada por el mismo FOSIS, la pobreza se mide según el nivel de ingresos de los hogares y las estimaciones de línea de pobreza e indigencia son las que establece la CASEN.

El FOSIS establece una metodología que le permite identificar y seleccionadas aquellas localidades entre las que presentan los más altos índices de marginalidad, pobreza, escasez de ingresos, desempleo y tamaño de la población con problemas, para que dirigir su accionar hacia estas localidades (Raczynski, 1995a).

El concepto de localidad pobre alude a la expresión espacial de la pobreza. Esta conceptualización se desarrolla ante la constatación de la existencia de bolsones geográficos de concentración de la pobreza, y la necesidad de identificar y caracterizar estos enclaves para poder intervenir en ellos, y ante el hecho de no disponer de información de estas áreas, ya que las estadísticas regulares del país se desagregan hasta el nivel comunal. Junto a ello, estos son sectores con escasa capacidad para expresar sus demandas colectivas, con débiles organizaciones sociales, acompañado de disminuidos equipos técnicos y profesionales. El FOSIS establece que una localidad pobre representa a un grupo de personas que comparten un espacio físico, una historia común, problemáticas y demandas sociales comunes y que mantienen una marcada interacción primaria entre sí. La localidad debe tener límites de población -no debería exceder de los 6.000, ni tener menos de 300 habitantes- que faciliten la capacidad de comprometer esfuerzos colectivos fundados en una identidad espacial reconocida y legitimada por sus habitantes y/u organizaciones (Raczynski, 1996).

Para identificar los bolsones de pobreza se requiere un nivel de desagregación geográfica más pequeño que la comuna³⁰ e identificar las localidades pobres dentro de ellas. Para ello, el FOSIS aplicó una encuesta en las SERPLAC para que éstas en colaboración con los municipios y las gobernaciones, identificaran las localidades pobres y las caracterizaran considerando: tamaño demográfico, actividad económica predominante, existencia y afiliación a organizaciones sociales, factores que condicionan la situación de pobreza (Rayo, 1993). Si bien la encuesta presenta algunas limitaciones, se constituye en un punto de partida para identificar las 1.500 localidades pobres y que en el año 1993 incluía a 2.423 localidades, sobre las que se tiene información de tipos de pobreza, actividad económica predominante, presencia de organizaciones y los límites demográficos de la localidad. El catastro tiene un sesgo rural y de ciudad pequeña.

³⁰ La comuna es el núcleo territorial básico de la división político-administrativa del país. Al año 1990 existían 334 comunas, urbanas y rurales, de tamaño poblacional y geográfico muy variable, donde residen hogares con condiciones de vida disímiles.

La creación y consolidación de los gobiernos regionales³¹ contribuyó a mejorar la focalización de los programas del FOSIS. En 1994 durante el gobierno del presidente Frei se implementó en Chile el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), dicho programa contribuyó a reorientar y concentrar las inversiones de acción inmediata del FOSIS en las 71 comunas pobres del país.

C) Estrategia de implementación.

La Ley no le da atribuciones al FOSIS para ejecutar directamente sus programas, sino que constituye una agencia de intermediación financiera, que no ejecuta directamente los proyectos, sino que los selecciona e identifica a las agencias ejecutoras, a través de procedimientos y criterios establecidos de acuerdo a las orientaciones estratégicas. Asimismo, canaliza los recursos necesarios a dichas agencias y supervisa sus actividades. Las agencias ejecutoras pueden ser organismos intermedios de desarrollo (como ONGs, consultoras profesionales, fundaciones o corporaciones), organismos públicos o bien organizaciones sociales de base de los propios beneficiarios como agrupaciones vecinales, de mujeres, jóvenes o de adultos mayores (FOSIS, 1990).

La asignación de recursos se realiza mediante dos modalidades: a) Concursos y licitaciones públicas, en los que se convoca a presentar proyectos sobre temas determinados, de acuerdo a bases y plazos que define cada programa. Hay diferencia entre concursos y licitaciones, mientras en el caso de concursos se presentan ideas de proyecto dirigidas a afrontar problemas y situaciones descritos por el proponente, en las licitaciones el FOSIS define los temas y el alcance del proyecto y el proponente se limita a presentar alternativas de ejecución. En estos concursos pueden participar organizaciones sociales, entidades públicas y de carácter privado, previa inscripción en el Registro de Consultores Públicos del FOSIS. b) Convenios de cooperación, que se establecen en contratos celebrados directamente con instituciones públicas, para la ejecución de programas o proyectos de interés común (FOSIS, 1990).

Los programas definen términos de referencia técnicos y administrativos y llaman a concurso y/o licitación. Dependiendo del programa, organizaciones sociales, ONG, fundaciones sin fines de lucro, municipalidades, el sector privado comercial presentan

³¹ Los gobiernos regionales fueron creados mediante la reforma a la Constitución en 1991, se implementa con la Ley N° 19.175 de 1992, pero recién en 1993 se instalaron los primeros gobiernos regionales.

propuestas de proyectos que compiten entre sí, son evaluados según criterios de calidad y costo, y luego adjudicados por jurados locales o regionales y comités especiales.

En la ejecución de programas sociales, se ha incorporado la colaboración público privada, traspasando responsabilidades de diseño y ejecución de programas hacia el sector privado, con recursos públicos obtenidos a través de licitaciones o subcontratación directa. El Estado y en este caso el FOSIS tiene el papel de normar, estimular, supervisar y financiar los programas sociales y la asignación equitativa de los recursos (Raczynski, 1995a). De forma complementaria se incorpora el mecanismo de los fondos que incorporan flexibilidad a los programas en términos de dar respuestas pertinentes a la diversidad de pobreza y vulnerabilidad.

D) Procedimientos administrativos.

Para todos los programas, el FOSIS ha establecido procedimientos estándares (FOSIS, 1993) que dan cuenta de los requerimientos a los proyectos, la presentación de las iniciativas, evaluaciones técnicas que se les realizará a las propuestas recibidas y la adjudicación, los que quedan establecidos en las bases de licitación.

Lo primero que deben hacer los equipos técnicos del FOSIS es definir los aspectos centrales del programa. Ello implica definir los objetivos de los programas e identificar a los beneficiarios, especificando las características que deben cumplir éstos para poder ser considerados por el programa. Se define quienes pueden ser ejecutores, los que pueden ser ejecutores intermediarios, que corresponde a instituciones privadas, públicas o de educación superior reconocida por el Estado, con capacidad para ejecutar proyectos de prestación directa de servicios o de acceso a ellos, o bien pueden ser ejecutores beneficiarios, cuando las organizaciones de carácter productivo ejecutan sus propios proyectos de modo de satisfacer o dar respuesta a una determinada necesidad. Debe además definir los componentes del programa, especificando para cada uno de los componentes los tipos de proyectos o productos que recibirán los beneficiarios, montos máximos y porcentaje a financiar por el FOSIS y duración máxima de los proyectos (FOSIS, 1990).

Para asignar los recursos, los mecanismos de convocatoria pueden ser licitaciones o asignación directa. Las licitaciones pueden ser públicas o privadas, si bien la forma

general y regular de convocatoria es la licitación pública, ésta es obligatoria cuando uno o más contratos tienen un valor que superan las 1.000 Unidades Tributarias Mensuales (equivalente a US\$50.000) o cuando el total de la convocatoria supera las 5.000 Unidades Tributarias (US\$250.000). En aquellos programas que no se superen estos montos y que el adecuado desarrollo del programa lo hace preferible, se puede convocar a una licitación privada, cuya mayor diferencia con la pública es que se invita a los organismos intermedios a participar en la licitación, mientras que en la pública se debe publicar en un diario de circulación nacional y cualquier organismo que reúna los requisitos puede participar. El FOSIS podrá asignar directamente recursos en aquellos programas autogestionados de fomento productivo, siempre que los montos no excedan los establecido para la licitación (FOSIS, 1993).

En las Bases Técnicas quedan estipuladas las exigencias técnicas y condiciones específicas para la formulación de los proyectos, entre ellos se debe considerar: Descripción breve de lo que se realizará; localización según lo que se defina en las bases; beneficiarios y coberturas, caracterizando y cuantificando los beneficiarios directos y los indirectos; antecedentes del ejecutor, donde incluya una identificación, experiencia de la organización, equipo de profesionales, organización interna y la infraestructura disponible para la ejecución del proyecto. Deben presentarse los objetivos, resultados esperados, productos que recibirán los beneficiarios, información diagnóstica si las Bases lo requieren, la fundamentación del proyecto que hace necesario la implementación del proyecto; la metodología que se utilizará para realizar las actividades, la que debe ser adecuada a las características socioculturales de género y edad de los beneficiarios del proyecto. Se pide una descripción de los organismos, organizaciones, programas con los cuales se coordinará y/o complementará durante la ejecución, tanto a nivel local, comunal, regional y nacional para alcanzar los resultados propuestos. Otro aspecto es que el proyecto debe describir los mecanismos o procesos a través de los cuales se propone asegurar la permanencia de los cambios que busca generar en los beneficiarios y sus condiciones de vida; además de explicitar los supuestos y condiciones del entorno a considerar para lograr los objetivos. Para cada proyecto se deben describir los ítems considerados en el presupuesto de gasto e inversiones, indicando los recursos involucrados la fuente de cada uno de ellos. Y finalizar con un cronograma que muestre cada una de las etapas que considera el proyecto y las actividades asociadas a cada etapa (FOSIS, 1993).

Los proyectos que se presenten en cada convocatoria se evalúan como un todo integral y según sus componentes. Las Bases regionales determinan las dimensiones y los respectivos ítems que serán considerados en la evaluación. Se consideraran en esta evaluación los requisitos mínimos establecidos, las coordinaciones y complementariedades, los antecedentes del ejecutor, la sustentabilidad del proyecto y la adecuación del presupuesto con las actividades a desarrollar (FOSIS, 1993). Cada convocatoria debe considerar el retiro de bases regionales en oficinas del FOSIS, requisitos formales de presentación del Proyecto (original y copias de la propuesta), el lugar y fecha de recepción, la inscripción de los ejecutores intermedios en el registro Público de Ejecutores y Consultores de FOSIS, fecha y lugar de la ceremonia de apertura de proyecto, la que deben contar con el Director Regional del FOSIS, el Asesor Jurídico y los proponentes que deseen participar.

Para adjudicar los proyectos cualquiera sea el mecanismo de convocatoria, se evalúa la admisibilidad formal, esto es que se cumpla con los requisitos establecidos en la bases y se presente toda la documentación e información requerida; la evaluación técnica de las iniciativas de acuerdo a las dimensiones especificadas en las bases, asignando un puntaje, que de acuerdo a los criterios del FOSIS y los puntajes de corte que se establezcan, los proyectos pueden ser técnicamente elegibles. La decisión sobre qué proyectos financiar ha ido cambiando con los años, en un principio era el nivel central, pero después se traspasó a los gobiernos regionales la decisión, llegando a ser la comuna la que decide entre los proyectos técnicamente elegibles. La adjudicación de los proyectos se difunde en forma pública (FOSIS, 1999).

También están normados los procedimientos previos a la ejecución del proyecto, los que consideran la firma de un contrato entre el FOSIS y el ejecutor de todos los proyectos adjudicados. Se exige al ejecutor que constituya garantías a favor del FOSIS, mediante boleta de garantía bancaria que cubra el 10% del monto del proyecto, en el caso de ejecutores beneficiarios deben firmar un pagaré firmado ante notario.

De acuerdo al contrato, una vez tramitada la Resolución en la Contraloría de la República, se da inicio a la ejecución del proyecto de acuerdo a lo estipulado en el contrato. Cuando se inicia la ejecución, se da cumplimiento a los aportes pactados que debe realizar el FOSIS. El proyecto será supervisado en terreno por el FOSIS para apoyar la ejecución, asegurar que ésta se realice de acuerdo a lo comprometido y velar

por el logro de los productos. Se emite la Declaración de Término del proyecto cuando se ha terminado la ejecución del proyecto y el ejecutor ha dado cumplimiento a la entrega del informe final del proyecto y ha efectuado la rendición de cuentas de acuerdo a lo estipulado. Una Resolución del FOSIS declara cerrado el proyecto y se procede a la devolución de las garantías (FOSIS, 1993).

E) Financiamiento.

El financiamiento del FOSIS responde mayoritariamente a recursos del presupuesto nacional. Si bien en un inicio el FOSIS fue posible gracias a un monto significativo de apoyo financiero de la cooperación internacional, siempre contó con un porcentaje mayoritario de financiamiento nacional, el que entre 1991 y 1994, en promedio, alcanzaba un 80% de los recursos del FOSIS, con posterioridad este porcentaje aumentó a 90%. El aporte externo más significativo provenía de la Comunidad Europea, en especial del gobierno de Holanda, pero en la medida que en el país mejoraron los indicadores se terminó la ayuda internacional.

El financiamiento del FOSIS se aprueba anualmente junto con el resto del Presupuesto de la Nación. En el periodo 1991-1999 el presupuesto ha fluctuado entre los 22 y 24 millones de pesos anuales (moneda de diciembre de 1998), lo que representa alrededor de los US\$ 50 millones al año (FOSIS, 1999). Este presupuesto es financiado casi por completo con recursos nacionales, representando el 0,7% del gasto público social (educación, salud, vivienda, trabajo y previsión social) de cada año. Desde los inicios, el FOSIS fue concebido como un aporte adicional y complementario a otras instancias públicas tradicionales responsables de la promoción del desarrollo social y de la integración de los grupos más desfavorecidos. Esto explica la exigüidad de los recursos asignados a su presupuesto anual respecto al gasto social del país (Tomei, 1997).

De los recursos del FOSIS, cerca de un 50% se orienta a fines productivos (un tercio a microempresa urbana y un sexto al área rural) y el otro 50% a fines sociales (un tercio a localidades pobres y un sexto a jóvenes, aproximadamente). De acuerdo a las estimaciones realizadas por el BID, en el periodo 1991-1995 el presupuesto total del FOSIS era de US\$316 millones, de los cuales US\$250 provenían del presupuesto

nacional y US\$66 de fuentes externas (BID, Banco Mundial y otras fuentes), lo que representa el 11% de financiación externa (BID, 1998).

El presupuesto del FOSIS se ha mantenido cercano al 0,4% del total del gasto social. Si bien en los primeros años el porcentaje era cercano al 0,7%, este fue disminuyendo como porcentaje del gasto total, pero no en términos absolutos. El aumento de presupuesto desde el año 2003 se explica por la implementación del Programa Puente, que se ejecuta desde el FOSIS. La disminución el año 2006 debe al cumplimiento de las metas establecidas por el Sistema de Protección Social Chile Solidario (Raczynski, 1996).

Tabla 11: Gasto del gobierno, gasto social y presupuesto FOSIS.
(Millones de pesos de cada año)

Año	Gasto total Gobierno Central	Gasto en funciones sociales	Ppto. FOSIS según Ley Presupuestos	% Ppto. FOSIS del Gasto Social
1990	1.942.849	1.189.379	s/i	-
1991	2.620.029	1.583.526	s/i	-
1992	3.282.066	2.021.500	s/i	-
1993	3.958.334	2.497.331	s/i	-
1994	4.615.392	2.953.402	22.344	0,8%
1995	5.265.064	3.440.615	24.136	0,7%
1996	6.137.987	4.053.867	25.419	0,6%
1997	6.909.975	4.538.828	23.153	0,5%
1998	7.781.898	5.120.106	22.818	0,4%
1999	8.424.877	5.706.811	24.341	0,4%
2000	8.863.559	6.052.901	25.708	0,4%
2001	9.705.943	6.571.818	27.383	0,4%
2002	10.354.499	6.992.640	25.613	0,4%
2003	10.804.507	7.339.803	30.905	0,4%
2004	11.605.137	7.822.928	40.971	0,5%
2005	12.751.889	8.476.954	63.713	0,8%
2006	14.085.768	9.338.696	38.353	0,4%
2007	16.062.629	10.545.551	42.060	0,4%
2008	18.897.024	12.523.490	41.693	0,3%
2009	22.411.428	15.021.187	43.531	0,3%

Fuente: DIPRES. Informe Finanzas Públicas y Ley de Presupuesto años respectivos.

Con los recursos asignados en el periodo 1990-1994 se financiaron más de 5.200 proyectos, seleccionados entre más de 12.000 propuestas por alrededor de 3.000 organizaciones. En los cuatro años, los proyectos movilizaron alrededor de los US\$ 130

millones adicionales a través de aportes de los propios beneficiados, los ejecutores, bancos y fundaciones (Raczynski, 1995a).

F) Descentralización.

Chile tiene una estructura centralizada y vertical. En los años setenta el gobierno militar modificó la estructura política administrativa del Estado creando tres niveles geográficos: región, provincia y comuna, con su respectiva administración, intendencia, gobernación y municipio, respectivamente. Sin embargo no se produjo un traspaso de recursos ni de atribuciones.

En los ochenta se fortaleció el rol de los municipios como agentes de desarrollo social de las comunas, lo que se materializó con el traspaso de la administración de una parte de la política social, en particular se traspasaron los consultorios de atención primaria y los establecimientos educacionales. Además, se traspasó la red de subsidios monetarios focalizados, tales como los programas de empleo de emergencia, el subsidio único familiar y la pensión asistencial, los que pasaron a ser administrados desde la municipalidad (Serrano, 1996).

En los noventa se crearon los gobiernos regionales (Ley 19.175 de 1993) integrados por el Intendente (designado por el Presidente de la República) y por el Consejo Regional³² (CORE). Además en este periodo se democratizó y fortaleció el municipio como actor comunal. A los gobiernos regionales se les transfieren responsabilidades en la asignación de recursos públicos, con algunos de asignación directa³³ y otros son ejecutados por los servicios y ministerios, pero son asignados o priorizados por el gobierno regional bajo la modalidad Inversión Social de Asignación Regional (ISAR) (Serrano, 1996).

En el año 1996 el FOSIS asignó mediante la modalidad ISAR más del 40% del total de sus recursos, porcentaje muy superior al promedio del resto de la inversión pública cuyo

³² El Consejo Regional está conformado por representantes de la sociedad civil, elegidos por los Concejales, democráticamente votados a nivel de las comunas de cada región.

³³ La principal fuente de recursos de asignación directa, es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo.

porcentaje permanece inferior al 10% (Serrano, 1996). Además, una parte de los recursos "isarizados" pasó a ser de asignación local. En este procedimiento, es el Consejo Regional el que elige las comunas y localidades de inversión preferente, luego el Consejo Municipal es el que selecciona entre los proyectos elegibles, es decir, entre aquellos que han aprobado la evaluación técnica, los que tendrán financiamiento y por lo tanto se ejecutarán (FOSIS, 1999).

Las relaciones entre el FOSIS y el CORE y las del FOSIS con los municipios han variado en el tiempo y las experiencias han sido muy disímiles. En el caso de los municipios, las relaciones van desde ser inexistentes, a otros casos en que los municipios que se limitan a ser ejecutores de los proyectos FOSIS, aunque también se dan situaciones en que ambos colaboran en la tarea de superación de la pobreza.

2. EVOLUCIÓN DEL FOSIS.

En la gestión del FOSIS es posible diferenciar a lo menos tres periodos. El primero desde 1991 a 1994, que corresponde a la etapa inicial del FOSIS. Luego, entre los años 1995-1999 que se caracteriza por trabajar sobre la base de los resultados obtenidos en el periodo inicial, introduciendo cambios a la gestión. Y finalmente, un tercer periodo a partir del año 2000 en que se incorpora el concepto de protección social y el organismo se hace cargo de la implementación del programa Puente, que constituye la puerta de ingreso al sistema de protección social.

A) Periodo 1991 - 1994.

Corresponde a la primera etapa del FOSIS, periodo que se caracteriza por la preocupación por desarrollar una oferta programática institucional y al mismo tiempo generar interés en la sociedad civil por participar, a través de la ejecución de proyectos vía intermediación entre FOSIS y los beneficiarios a quienes hay que interesar y dar confianza para que participen directamente en la ejecución de sus iniciativas.

La oferta pragmática del FOSIS es del tipo inversión socio-productiva, en la que los programas abarcan una dimensión económica, junto con actividades productivas,

capacitación laboral, créditos, apoyo al sector productivo rural o a la construcción de infraestructura social, las que se complementan con la habilitación social.

Durante este primer periodo el FOSIS organizó su oferta en cuatro líneas programáticas: Microempresas, Sectores Rurales, Localidades Pobres y Jóvenes. Las líneas con mayor participación en la inversión fueron las de Localidades Pobres (33,3%) y Microempresa (30,8%), con porcentajes menores está la línea de Jóvenes (24,7%) y con la décima parte del total de la inversión la línea Rurales (11,2%). En términos de número de proyectos la línea de Localidades Pobres es la más importante concentrando más de la mitad (57%) de los proyectos, seguidos de los proyectos del área rural (23%), de jóvenes (11%) y microempresa (9%) (FOSIS, 1994).

En relación al número de beneficiarios, la Línea de Localidades Pobres atendió el 83% de los beneficiarios directos e indirectos, es decir, en un programa de equipamiento o infraestructura desarrollado en una localidad, se considera el total de la población de la localidad y no solo los directamente beneficiados con el proyecto. La línea jóvenes atendió al 10,4% de los beneficiarios, la líneas microempresas al 4,4% y la línea Rurales al 1,6% de beneficiarios directos, es decir, aquellas personas que firman directamente con el FOSIS los contratos respectivos (FOSIS, 1994).

En relación a las comunas y el grado de concentración de la intervención del FOSIS, se tiene que esta intervención se concentró en las áreas más pobladas. En efecto, las 13 comunas capitales de regiones concentraron el 42,2% de la inversión y afectaron al 17,5% de la población nacional. Por su parte las 35 comunas capitales de provincia concentran el 19,4% de la inversión, afectando al 19,8% de la población y el resto de comunas urbanas y rurales que a 1994 ascendían a 287 de les asignó el 38,4% de la inversión, siendo que concentraban el 62,7% de la población (FOSIS, 1994).

Las líneas Microempresas y Jóvenes se orientaron particularmente a los centros urbanos, la Línea Localidades Pobres tuvo similar presencia en comunas urbanas y rurales, en tanto la línea sectores Rurales orientó sus recursos a las comunas rurales del país.

La inversión media por proyecto fue más o menos homogénea entre las diferentes comunas en cada una de las líneas de intervención, sin embargo, existieron diferencias en el costo medio para cada una de las líneas. Mientras que en la línea Localidades

Pobres la inversión media (en miles de pesos) por proyecto en el año 1994 ascendió a M\$ 3.230, el promedio en la línea de Sectores Rurales fue de M\$ 4.270, promedio que más que se duplica en la línea de Jóvenes llegando a M\$ 9.298. Para la línea Microempresa ascendió a M\$ 15.386,4. Las características de cada tipo de proyectos explica estas diferencias, ya que los proyectos que consideran capacitación o asistencia técnica requieren una mayor inversión (FOSIS, 1994).

En el año 1994 con el apoyo del Banco Mundial se inició el programa de Fortalecimiento institucional, que consideraba una Evaluación y el Rediseño de los Programas del FOSIS. Este proceso se desarrolló en el marco del programa de gobierno del recién asumido Presidente Eduardo Frei (1994-2000), que tenía como eje central la modernización de la gestión pública, considerada como herramienta indispensable para garantizar el desarrollo económico y social del país. En dicha evaluación se detectaron distintos tipos de dificultades que en esos momentos enfrentaba la acción programática del FOSIS y que pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- La oferta programática no recogía en forma adecuada y pertinente la realidad de los problemas cotidianos de la gente, ni de la comunidad en situación de pobreza.
- Los diversos programas diseñados tenían una visión vertical y segmentada de la realidad, operando cada uno con sus propias metodologías e instrumentos de trabajo, por lo que no lograban provocar el impacto deseado en la situación de pobreza.
- Los proyectos ejecutados tendían a agotarse en sí mismos, al no conectar con otras iniciativas que se ejecutaban en el nivel local, ya fueran del propio FOSIS o de otras instituciones públicas o privadas.
- Institucionalmente se trabajaba en forma segmentada con equipos que se definían por su especificidad respecto al programa que tenían bajo su responsabilidad.
- La preocupación estaba centrada en el producto y no en el Impacto.
- Tenían escaso nivel de aprendizaje institucional, predominando el carácter individual.

A partir de los resultados obtenidos en la evaluación realizada en el año 1995, se realizó en el FOSIS, una reforma que trata de modificar la cultura y las prácticas de trabajo en torno a cuatro ejes:

1. Se cambió desde una cultura del producto y resultados inmediatos, a otra centrada en el impacto. Debido a ello se incorporó una revisión constante de lo que se hace en función de los resultados que se persiguen.
2. Del trabajo temático se pasó al trabajo territorial, esto significa partir de un diagnóstico de las dinámicas de desarrollo territorial, a fin de identificarlas estrategias de intervención más adecuadas de acuerdo a la situación del territorio y sus habitantes, respondiendo de esta forma a las diferentes formas de pobreza. A partir de esto seleccionaba el o la combinación de programas que mejor se adecuaran a la realidad diagnosticada.
3. Del aprendizaje simple que depende de las capacidades individuales se trató de cambiar al organizacional, que relaciona los aprendizajes aislados aprendiendo más allá de lo que aprenden sus individuos. En base a este aprendizaje el grupo va mejorando su accionar colectivo.
4. De la acción descoordinada y centrada en las capacidades individuales se cambió a una acción efectiva, centrada en equipos de trabajo con una visión compartida, prioridades comunes e indicadores de desempeño basados en los objetivos institucionales.

B) Periodo 1995-1999.

En 1996 el FOSIS aclara su misión institucional señalando que su labor es “participar en el esfuerzo del país por superar la pobreza aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajos complementarios a los que abordan otros servicios del Estado” (FOSIS, 1999, pág. 31). En esta declaración se entiende que superar la pobreza no es un problema de programas y gasto social, no se trata de cómo administrar, diseñar, focalizar y operar eficientemente programas sociales, sino que se trata de un desafío político que aúne voluntades en relación a un modelo de desarrollo que viabilice un país más equitativo y solidario, tarea que no puede ser realizada exclusivamente por el

Estado y el gobierno, sino que debe comprometer al conjunto de la sociedad. En relación a las respuestas originales, se plantea intervenir en áreas o temas que resultan normalmente invisibles que tienen gran importancia en las condiciones de vida de quienes tienen menos, para lo que se incorpora la perspectiva de género, jóvenes, adultos mayores y niños en edad preescolar.

En el año 1996 el FOSIS, junto a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dio un importante paso en el proceso de descentralización del país, al territorializar la inversión aplicando la modalidad de gestión denominada IRAL, cambiando la forma de gestión del FOSIS que hasta entonces se había basado en programas.

La modalidad IRAL es un mecanismo de asignación de recursos orientado a optimizar el proceso de toma de decisiones acerca de la focalización de la inversión pública. Esta modalidad busca avanzar en la descentralización y contribuir a la coordinación, complementariedad e intersectorialidad de la inversión social en zonas de pobreza, estimulando el capital social y la participación local. Esta forma de gestión se aplica a las tres líneas en que trabaja FOSIS, que son Emprendimiento, Empleabilidad y Habilitación Social, cuya distribución por provincia y comuna va a depender de la sanción que defina el Consejo Regional a propuesta del FOSIS.

La decisión sobre las comunas a ser intervenidas en cada región le corresponde al Gobierno Regional y la adjudicación de los proyectos al interior de la comuna le corresponde al Concejo Comunal. Tanto la focalización regional como la asignación comunal, se realiza en base a los criterios y normas técnicas establecidos por el FOSIS, de modo de asegurar calidad y el adecuado destino de los recursos públicos (FOSIS, 1999).

Las problemáticas sociales tienen su expresión en el territorio, ocurren en una temporalidad y en un espacio determinado. El Plan de Inversión Comunal (de comunas priorizadas por el Gobierno Regional), es un proceso en el que el FOSIS en interacción con actores y organizaciones locales relevantes de cada territorio, que participan en la Mesa de Trabajo Comunal³⁴, definen las unidades locales de intervención, las

³⁴ La Mesa de Trabajo Comunal es una instancia técnica integrada por los Coordinadores Territorial y de Proyectos de la Dirección Regional del FOSIS, el Alcalde o su representante, el Secretario de Planificación Comunal, el Director de Desarrollo Comunal y el Director de Obras. Se han incorporado, con el tiempo representantes de otros organismos públicos y privados relevantes para la

prioridades, los objetivos de la inversión y la temporalidad para la intervención de los diferentes programa para un plazo de hasta tres años (Serqueira, 2000). De esta forma la inversión se define participativamente con la comunidad de acuerdo a sus necesidades y prioridades.

En los sectores en que se aprueba la inversión, el FOSIS inicia un proceso de promoción, con el objetivo que tanto las personas como las organizaciones, generen y fortalezcan sus instancias de participación, se integren en la preparación del auto diagnóstico de la localidad, participen en la detección de sus principales problemas y luego los prioricen, y de acuerdo a los recursos disponibles generen las iniciativas que estimen convenientes. Las iniciativas son evaluadas por el FOSIS y participan en un concurso a nivel comunal, las que son sometidas a consideración del Concejo Comunal quien define los proyectos a financiarse en la comuna. Los programas que implementan la modalidad IRAL son Entre Todos, Generación de capacidades, Fortalecimiento de la organización, Programa Local de Desarrollo Juvenil, programa de Desarrollo Productivo Rural y el Programa de Fortalecimiento de la Acción Local con la infancia.

Otro cambio importante en la gestión del FOSIS se desarrolló en el año 1998 con el proceso de modernización institucional, cuando se implementaron varios instrumentos tendientes a mejorar la gestión del FOSIS en sus distintos niveles. Esto incluyó un Plan Estratégico Institucional y planes operativos para todas las unidades, el diseño y la implementación del Sistema de Gestión y Evaluación de la acción del FOSIS, el Sistema de medición de la satisfacción de los usuarios FOSIS, y presupuestos contruidos descentralizadamente (Serqueira, 2000).

Se modificó la estructura organizacional del FOSIS creándose en el nivel central una Subdirección Ejecutiva, de la que dependen los Departamentos de Desarrollo Institucional, el Departamento de Gestión de Programas y el Departamento de Evaluación de Impacto. Además de la Coordinación Administrativa de quien dependen los departamentos de Administración y Finanzas, Presupuesto, recursos humanos, informática y Jurídica.

gestión de la mesa, dirigentes sociales de base de los sectores que se está interviniendo. (Serqueira, 2000)

En el área productiva se dio un fuerte estímulo a los programas de apoyo al sector microempresarial. En esta línea destaca el Programa de Intermediación Financiera con la Banca Privada (IFIS-Bancos) y con Organismos Intermedios de Desarrollo (IFIS-OIDs), que ofrecía a los sectores pobres créditos pequeños para fomentar la creación y/o fortalecimiento de negocios independientes. Los beneficiarios de estos programas eran micro y pequeños productores y comerciantes que no realizaban ninguna actividad económica formal. Se trataba de ofrecerles una manera efectiva de acceder al sistema formal de crédito, con las mismas tasas del sistema bancario (Serqueira, 2000).

En los años siguientes se impulsaron el diseño de nuevas iniciativas, que no sólo abarcaban los procesos de soporte o los propiamente administrativos, sino también la operación programática. Entre estas iniciativas destacan: Un nuevo modelo de inversión e intervención; un mecanismo de control de gestión; el sistema nacional de supervisión y seguimiento de proyectos; el sistema de aprendizaje institucional; una metodología de evaluación de desempeño, el plan informático y la construcción desconcentrada del presupuesto.

C) Periodo 2000-2009.

En este periodo, la Misión Institucional de FOSIS sigue siendo “Contribuir en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado” (FOSIS, 2001, pág. 5.).

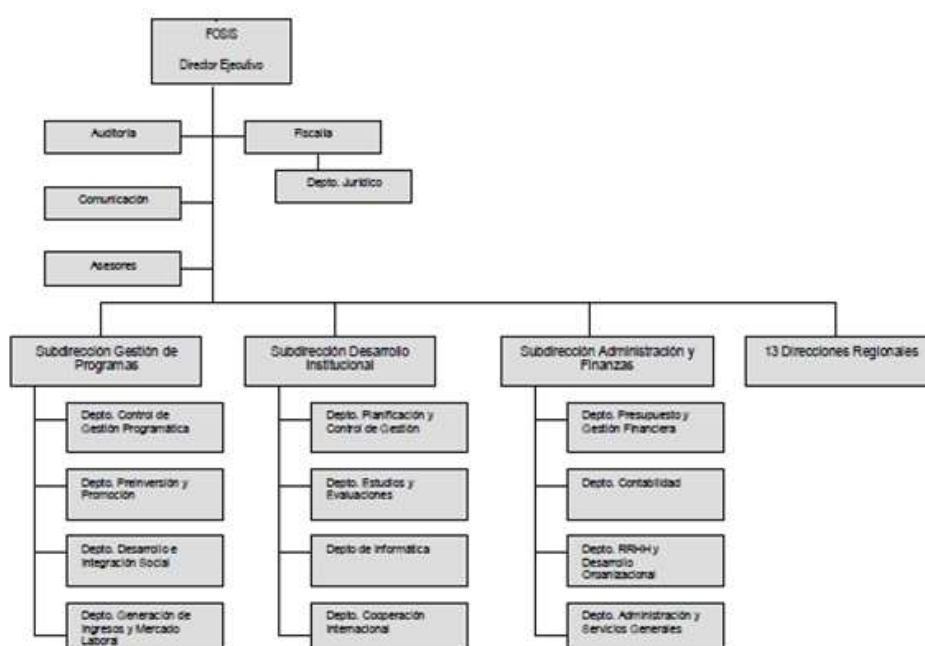
A través del proceso de fortalecimiento institucional que FOSIS venía desarrollando desde el año 1995, se llega a configurar una institución descentralizada y desconcentrada, que articula su inversión a partir de las demandas que observa en cada una de las comunidades en las que se interviene. En este proceso, se han producido aciertos y desafíos que permanecen pendientes, como se expone a continuación (FOSIS, 2001, pág. 7).

- En participación ciudadana, se ha logrado que en algunas localidades las organizaciones sociales asuman el liderazgo, pero se tiende a generar una participación instrumental.

- La preinversión ha permitido la generación de diagnósticos participativos, con ello ha permitido mejorar la focalización de la inversión, pero se ha desperfilado la idea de preinversión, pasando a ser entendida como las actividades y estudios técnicos necesarios para realizar la inversión social.
- En gestión territorial, si bien se ha avanzado hacia una visión integral que considera a los pobres y a los territorios donde viven, es un modelo programático poco flexible y de alto costo administrativo, en el cual los programas se vinculan débilmente entre ellos y se refiere a una inversión predominantemente de corto plazo.
- En el contexto de la acción del FOSIS el modelo resulta coherente con el proceso de descentralización y desconcentración, pero queda de manifiesto la necesidad de fortalecer los instrumentos de planificación y diagnóstico comunales.

Considerando los aciertos y desafíos, y con el objetivo de cumplir la misión se realiza un proceso de rediseño que lleva en el año 2000 a una modificación de la estructura orgánica del FOSIS, creándose tres subdirecciones: Subdirección de Gestión de Programas, la Subdirección de Desarrollo Institucional y la Subdirección de Administración y Finanzas. Esta estructura se mantiene hasta el año 2010.

Ilustración 6: Estructura orgánica del FOSIS desde año 2000.



Fuente: FOSIS (2001) Plan institucional FOSIS 2001-2002 "Invertir mejor con la gente". Santiago.

En concordancia con la Misión, FOSIS reconoce como beneficiarios de su gestión a la población en situación de extrema pobreza estimada en 800.000 personas y la población en situación de pobreza, estimada en 2.230.000 personas. Estas estimaciones se realizan con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del año 2000.

El año 2000, se inicia con altas tasas de desempleo, cercanas al 12% de la población activa, por lo que se dio énfasis a los programas destinados a mejorar la empleabilidad de los beneficiarios FOSIS. En este marco se crearon dos importantes programas:

- El Programa de Apoyo Microempresarial (PAME) destinado a ofrecer alternativas de empleo a personas en situación de vulnerabilidad social, para que quienes tengan habilidades básicas puedan desarrollar emprendimientos, o bien se subsidia la contratación de personas desocupadas, para que puedan insertarse a un trabajo dependiente.
- Programa de Apoyo a las Actividades Económicas (PAAE) para mejorar las condiciones de vida, interviniendo en la dimensión económica de la pobreza, como en el despliegue de sus capacidades. Este programa opera en la modalidad IRAL.

La operación de los programas de desarrollo social y fomento Productivo se ajusta a la modalidad IRAL. En el año 2001, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión, se actualiza el Marco Estratégico FOSIS (Valores, Objetivos Estratégicos, Productos, Procesos Ejes y Grupo de Interés Final). A partir del nuevo marco estratégico, FOSIS implementa un plan operativo denominado Plan Institucional FOSIS 2001-2002 basado en la meta de “Invertir mejor con la gente” (FOSIS, 2001).

En el año 2001 se disponía de la información de la Encuesta CASEN 2000 que indica que la pobreza había disminuido de manera significativa, aunque se aprecia cierta desaceleración del ritmo de reducción del número de hogares y de personas pobres, particularmente de los indigentes. Las personas indigentes representaban al 5,7% de la población (en 1990 representaban el 12,9%), es decir había cerca de 850.000 chilenos y chilenas sin los ingresos necesarios para satisfacer, al menos, sus necesidades básicas de alimentación. Cabe señalar, que había claridad sobre las limitaciones de medir la pobreza y la indigencia en base al ingreso económico del hogar, considerando que la pobreza es un fenómeno que no es solamente económico, sino de carácter psicosocial y cultural, con una complejidad que rebasa en mucho esta perspectiva. Sin embargo, se

considera que el nivel de ingresos es un indicador que da cuenta de la existencia de limitaciones objetivas a la satisfacción de las necesidades esenciales de buena parte de la población (MIDEPLAN, 2002).

Por otra parte, la oferta de programas sociales se había diversificado y ampliado de manera sustantiva, sobre todo de programas sociales dirigidos a atender las necesidades de las personas pobres del país. Sin embargo, las evaluaciones disponibles muestran que esta oferta tiene dificultades para llegar a las personas que se ubican bajo la línea de la indigencia, por lo que los beneficios sociales son percibidos mayoritariamente por las familias pobres no indigentes (MIDEPLAN, 2002). Es decir, los esfuerzos permiten focalizar en sectores pobres, pero no son igualmente exitosos para focalizar al interior de los sectores pobres.

Existen algunas experiencias exitosas de atención a las familias en extrema pobreza (como el programa Chile Barrios), pero había consenso en la necesidad de un nuevo modelo de intervención para familias en extrema pobreza, que fuese más pertinente a las características que presenta este segmento de la población (MIDEPLAN, 2002, pág. 7). Los diagnósticos apuntaban a sostener que la oferta social no había sido suficiente para modificar estas situaciones de pobreza extrema; las políticas sociales que se organizaban en base a personas que habían demostrado cierto grado de efectividad en algunos ámbitos, como reducir sus niveles de pobreza, estaba dejando en evidencia las falencias. Surge así una demanda por mayor integralidad de la oferta social y la necesidad de implementar modelos de intervención que consideren el trabajo con grupos antes que con sujetos particulares. En este marco se visualiza a la familia como una nueva unidad de intervención, en el entendido que sería el espacio privilegiado para generar sinergias que permitan el desarrollo de objetivos promocionales y de desarrollo vinculados a la superación de la pobreza.

En el contexto descrito, se diseña³⁵ una estrategia de intervención asumiendo a la familia como unidad de intervención y que organiza la oferta de beneficios y servicios a

³⁵ Por tratarse de una estrategia de intervención, el año 2001 se forma un Grupo de Trabajo coordinado desde la División Social del MIDEPLAN, e integrado por representantes de los de sus servicios relacionados (FOSIS, FONADIS, CONADI e INJ), por el SERNAMEC, del Departamento de Desarrollo Social del Gabinete de la Señora del Presidente. A la discusión del proceso de implementación de la estrategia, se integran representantes de la Fundación de la Familia y del Programa de Superación de la Pobreza Urbana. Este grupo se encargó de justificar la pertinencia de considerar la familia como sujeto prioritario de las políticas sociales; construir un marco conceptual de referencia que permitiera

través de un trabajo en red. Esta nueva estrategia de intervención en favor de las familias en extrema pobreza se implementa desde el FOSIS en enero del año 2002 a través del programa piloto denominado “Puente, entre la familia y sus derechos”, destinado a las familias en situación de indigencia. La experiencia piloto se implementa en las regiones de Antofagasta (II), del Maule (VII) y Magallanes (XII) y en algunas comunas de la Región Metropolitana (La Florida, Independencia). A través del Programa Puente se espera que las familias indigentes, logren satisfacer sus necesidades básicas, por medio de la generación de ingresos superiores a la línea de indigencia y la activación de habilidades sociales para su integración, como procesos simultáneos, alcanzados a partir de la entrega del apoyo psicosocial personalizado. Lo anterior se logra en la medida que las familias participantes alcanzan un conjunto de 53 condiciones mínimas de calidad de vida, agrupadas en siete dimensiones (identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos).

En mayo de 2002³⁶ el FOSIS recibe el mandato del Presidente de la República de poner en marcha el Sistema Chile Solidario. El sistema Chile Solidario es la estrategia gubernamental para combatir la indigencia en Chile y su objetivo es “mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan a estas familias, recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional” (MIDEPLAN, 2002, pág. 61). Para ello, el FOSIS amplía a todo el país el programa piloto que venía desarrollando desde el mes de enero, denominado “Puente, entre la familia y sus derechos”, que correspondía a la implementación del componente 1 del Sistema Chile Solidario que es el Apoyo Psicosocial a la Familia. Estaba destinado a las 209.398 familias en situación de extrema pobreza definidas por el Sistema Chile Solidario, que se planteó atender hasta el año 2005. De esta forma el Programa Puente se constituye en la puerta de entrada al Sistema Chile Solidario.

formular una intervención pertinente de acuerdo a las características de las personas y familias en extrema pobreza, identificar los principales requerimientos desde la realidad de las familias indigentes a considerar en la oferta social de apoyo dirigida a estas familias, y el desarrollo de un modelo de gestión de la estrategia (MIDEPLAN, 2002).

³⁶ En el marco de la Cuenta Pública anual que realiza el Presidente ante el Congreso Pleno, donde se entregan las orientaciones y prioridades del programa de gobierno.

La implementación del Programa Puente significó cambios importantes en las definiciones institucionales previstas para el año 2002, ya que la prioridad y los esfuerzos se destinaron a la implementación del Programa Puente, que logra ser implementado en 309 comunas en su primer año. La oferta programática del FOSIS, si bien prioriza el Programa Puente, continúa con los programas destinados a la generación de ingresos y al desarrollo social que se venían desarrollando, pero con recortes presupuestarios y de cobertura.

En los años 2003 y 2004 el FOSIS comprometido con el Sistema de Protección Social Chile Solidario, aporta con el Programa de Apoyo Psicosocial Puente y con el acceso preferente de las familias atendidas por el programa Chile Solidarios a los demás programas que implementa el FOSIS. Este proceso permitió que año a año se fuera logrando focalizar en estas familias, llegando a fines del año 2004 que los beneficiarios Chile Solidario representaban el 83% en Programa Desarrollo Social, el 59% en el Programa Apoyo a Actividades Económicas, el 58% de los usuarios del Programa de Nivelación de Competencias y el 100% de la cobertura del Programa Reinserción Laboral y Empleo. Las familias participantes del programa Puente llegan a 156.734 el año 2004, cubriendo el 75% de la población definida y este año comienzan a egresar las primeras familias (DIPRES, 2003).

El año 2005 se continúa con el Programa Puente y la oferta preferente del FOSIS hacia familias Chile Solidario. La entidad despliega sus energías en el ámbito de la innovación para la superación de la pobreza, tiene la presión que están egresando las familias después de dos años de acompañamiento del programa Puente. Se crean dos nuevos programas orientado al desarrollo microempresarial, que son: 1. El Programa de Apoyo al Microemprendimiento, orientado a personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema, para que mejoren sus condiciones de vida y generen ingresos, a través del desarrollo y uso de sus capacidades personales. 2. El Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo, orientado a familias del programa Puente, de preferencia del sector rural y con jefatura de familia femenina, para que generen y/o aumenten ingresos, y mejoren su alimentación, a partir del incremento de su nivel de autoprovisión de productos agrícolas destinados al consumo familiar.

Se realiza un esfuerzo de complementariedad de la oferta social entre los servicios públicos y de articulación con el mundo privado que representa el programa

interinstitucional Chile Emprende, que busca generar oportunidades de negocio reales y eficaces para las microempresas, en los 27 territorios del país en los cuales ya está instalado.

El año 2006 se instala una nueva gestión de Gobierno, al asumir el gobierno la presidenta Michel Bachelet en su primer mandato. Se plantea la necesidad de ampliar el radio de acción del Sistema de Protección Social más allá de la pobreza, incorporando nuevas dimensiones que atiendan vulnerabilidades de distintos grupos sociales³⁷. Las propuestas que se formulan se orientan a abordar la protección social de la infancia, así como de poder tener un sistema de pensiones y previsional más equitativo –prioridades ambas del gobierno entrante- y que apuntan en la dirección de una política más universalista de protección social³⁸.

La gestión del FOSIS durante los años 2006 y 2007 se orienta a contribuir al sistema de Protección social a través a la generación de una oferta programática pertinente a las necesidades y particularidades de los distintos grupos objetivo de la intervención, orienta su quehacer hacia programas de Innovación Social que permitan establecer nuevos campos laborales y de mercado para su población objetivo.

En el ámbito social se fortalece el Programa Puente incorporando a las familias derivadas desde el Sistema Chile Crece Contigo, para proteger a sus hijos e hijas recién nacidos; familias con personas discapacitadas, dependientes o no de un tercero; y familias con presencia de adultos mayores; todos ellos calificados para ingresar, por su puntaje obtenido en la FPS.

En materia de descentralización, el año 2007, FOSIS juega un rol relevante en el marco del proceso de traspaso del Programa Puente y del programa de Habitabilidad a los Municipios, proceso acompañado de asistencia técnica a los Municipios, para la adecuada implementación de estos programas.

³⁷ La Presidenta nombra dos Consejos Presidenciales Asesores, uno para Políticas de Infancia y el de la Reforma Previsional, que analizaran e hicieran una propuesta para abordar la protección social de la infancia y un sistema de pensiones más equitativo.

³⁸ Las propuestas de los informes entregados al gobierno por dos Consejos Asesores Presidenciales -el referido a Políticas de Infancia y el de la Reforma Previsional- muestran un alto grado de consenso en cuanto a la ampliación de las coberturas que deben tener, tanto las políticas destinadas a la infancia, como las políticas de pensiones y previsionales destinadas a los adultos mayores. Es interesante destacar que tales propuestas consensuales de mayor universalidad de la protección social se da en un amplio espectro de expertos, actores sociales y políticos de los distintos partidos políticos.

El FOSIS continúa hasta el año 2010 aportando al fortalecimiento del Sistema de Protección Social, generando oportunidades para la inclusión, apoyando la empleabilidad y el emprendimiento en los sectores más vulnerables del país, con una serie de programas orientados a que las personas y sus familias puedan desarrollar sus capacidades y acceder a los bienes y servicios disponibles para ellas en las redes locales.

Uno de los ejes programáticos es el Sistema de Generación de Ingresos, pero se incorporan nuevos programas con el objeto de apoyar la creación y consolidación de unidades económicas en situación de pobreza. Se especializa la oferta programática, fortaleciendo el trabajo con personas microemprendedoras y pequeñas unidades emergentes. En este contexto la articulación de la oferta propia y de las otras instituciones ligadas al fomento productivo, constituye una estrategia de articulación para maximizar los resultados.

Además, se encuentran en operación los siguientes programas: 1. Desarrollo Social, que contribuye a que las personas, grupos y/o comunidades en situación de pobreza mejoren sus condiciones y calidad de vida, a través de la prevención, mitigación y/o superación de los riesgos principales de acuerdo al enfoque Manejo Social del Riesgo y; 2. Generación de Capacidades en Localidades Pobres destinado a expandir y desarrollar capacidades en las personas, grupos, organizaciones y comunidades en la solución de los problemas que los afectan, a través de una gestión autónoma, contribuyendo al aumento de su capital social e inserción social. Esta iniciativa cuenta con los programas Aquí Yo Hablo y Construyendo Participación en el Territorio.

3. OFERTA PROGRAMÁTICA DEL FOSIS.

La oferta programática del FOSIS se presenta agrupándola en tres periodos. El primero desde 1991 a 1994, que corresponde a la etapa inicial del FOSIS. Luego, entre los años 1995-2000 periodo en que se reestructura el Fosis y hay cambios en la oferta de programas sociales. Y finalmente, un tercer periodo a partir del año 2000 en que se incorpora el concepto de protección social, el Fosis implementa el programa Puente, programa destinado a las familias en extrema pobreza y que constituye la puerta de ingreso al sistema de protección social.

A) Periodo 1991-1994.

En los años 90 cuando se crea el FOSIS y se implementa la oferta programática, las orientaciones de las políticas sociales se fundamentaban en pagar la deuda social generada durante los años de dictadura y en avanzar en solucionar el problema de la extrema pobreza, basada en la promoción de la justicia social. El FOSIS también fue una institución que trabajó en recuperar la confianza hacia el sector público y la institucionalidad gubernamental por parte de la ciudadanía, que se había perdido durante el gobierno militar, al tener un Estado represor. En este marco el FOSIS expresa el esfuerzo gubernamental por pasar de un Estado que decide el qué, cuándo y dónde invertir, a uno donde son las propias personas las que participen en la definición del camino que quieren seguir para mejorar su calidad de vida y superar su condición de pobreza.

El FOSIS se plantea invertir en y con la gente. Existe la convicción que la gente cuenta con recursos que no han sido aprovechados, sea por la naturaleza de los programas sociales tradicionales o por el paternalismo que guiaba la acción social en el periodo anterior. Se entiende que la gente tiene su propia realidad y de los problemas que la afectan, y la participación activa se considera un recurso valioso para los programas. El esfuerzo individual y colectivo, el trabajo, herramientas, por precario que fuera, debe ser aprovechado. Para ello se plantea que “sin organización no hay participación.....los programas del FOSIS incluyen como componente central, activar los procesos de articulación y de organización de la gente a nivel de base” (FOSIS, 1993a, pág. 13). El gasto social fue considerado como inversión social en la gente, en pro de un crecimiento humano con mayores niveles de equidad. Ello explica que en este periodo los programas del FOSIS incluyan como componente central, activar e incentivar el trabajo de las organizaciones de base, y se dirijan a grupos organizados. La superación de la pobreza, significa la necesidad de generar oportunidades para que las personas puedan desarrollar y aplicar competencias que les permita obtener un ingreso y llegar a auto sostenerse sobre la base de su trabajo y de su esfuerzo en el quehacer colectivo.

En este periodo la oferta de programas sociales se caracteriza por su variedad de áreas temáticas, pero es posible agrupar en dos áreas: una productiva y otra social. La dimensión productiva contempla la línea de microempresa, sectores rurales y una parte de los programas juveniles. En casi todos los diseños de los programas se considera un

componente de capacitación que permite a los beneficiarios mejorar sus competencias y obtener mejoras en la productividad. Estos programas se orientan a mejorar el capital humano de los participantes (microempresarios, pescadores, campesinos, jóvenes). Este mayor conocimiento acompañado de mejoras en el capital físico (que en algunos casos contempla el programa, o bien poder acceder a crédito formal), va a permitirles mejorar la productividad en sus áreas y permanecer como unidad productiva, lo que se va a traducir en experiencia laboral, que también aumenta el capital humano. En tanto la dimensión social, por otra parte, que se orienta a la construcción de infraestructura social, la que se complementa con la habilitación social, tendientes a fortalecer la comunidad y la vida en familia (Raczynski, 2008). En el ámbito de los programas de desarrollo social está el programa Entre Todos, que implementa el modelo de gestión que propicia el FOSIS, que para acceder a los recursos financiero y técnicos, se requiere de la existencia de un proyecto, y los más pobres se encuentran en desventaja ya que no saben hacer estos proyectos. El programa Entre Todos interviene esta barrera con actividades promocionales de apoyo organizativo, educativo y de capacitación. Su objetivo es generar capacidades para que los sectores pobres identifiquen colectivamente sus necesidades prioritarias y las satisfagan asumiendo un papel protagónico en la formulación, elaboración y ejecución de sus propios proyectos.

Si bien en el discurso que acompaña la creación de la línea de desarrollo social no está presente el capital social, es claro que forma parte de esta estrategia de intervención. Al intervenir las organizaciones con actividades promocionales de fortalecimiento del tejido social, se potencia el capital horizontal o vinculante. Y también hay capital social cuando interactúan con las instituciones locales, aun cuando se comienza a desarrollar el capital social de puente, al establecerse relaciones asimétricas entre organizaciones, esto es las organizaciones con el municipio y con el FOSIS comunal.

El programa Entre Todos, contempla un período promocional de fortalecimiento del tejido social, de conocimiento y articulación entre las organizaciones, de aprendizaje para la elaboración de diagnósticos de problemas, priorización de necesidades y elaboración de un plan de acción, proceso que potencia el capital social, aun cuando en el discurso de la época no se hace referencia a este concepto.

Durante el periodo, el FOSIS organiza su oferta en cuatro líneas programáticas: Microempresas, sectores rurales, localidades pobres y jóvenes. Debido a esto, el

universo de beneficiarios es sumamente heterogéneo. Entre éstos caben diferentes tipos de unidades productivas (micro empresas, empresas campesinas de tipo familiar, cooperativas, etc.) y también asociaciones de base u organizaciones populares, tales como juntas de vecinos y asociaciones juveniles, o individuos, entre los cuales los jóvenes ocupan un lugar privilegiado (Raczynski, 2008).

1. Línea Microempresa. Esta línea de intervención está orientada a la generación de ingresos, en un primer instante a través del mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios de los proyectos que se implementan en el marco de esta línea de intervención. Se atiende a microempresarios que tengan una antigüedad mínima de 12 meses como microempresarios, con un promedio trimestral de ventas inferior a los US\$ 4.000, con activos fijos de producción no superior a US\$ 12.000 y con una dotación de personal no superior a 10 personas, incluyendo al microempresario y familiares que participan directamente en la empresa. Esta línea la componen dos tipos de proyectos; uno de apoyo a la operación de la microempresa y otro de acceso al crédito.

- El Programa de Apoyo a la Microempresa, tiene el objetivo que personas cesantes o desocupadas en situación de pobreza puedan generar ingresos estables en el tiempo. Los beneficiarios reciben capacitación y asistencia para desarrollar sus capacidades personales, aprendan a comercializar sus productos y a administrar la microempresa. Considera un aporte financiero de US\$ 1.000 como Capital Semilla para que puedan iniciar la actividad. De acuerdo a las características de los grupos de beneficiarias a los que está destinado, se cuenta con un programa específico, como el Programa Nacional de Apoyo a Micro Empresarios, el Programa de Capacitación para Mujeres Micro Empresarias y el Programa de Apoyo a Micro Empresarios Urbanos. Todos con los mismos objetivos, estrategia de intervención y solo cambia la población a la cual se destina. Este programa contempla la opción que la institución ejecutora pueda entregar crédito a los microempresarios, cuyo monto no puede exceder los US\$ 100. Si es el caso, el FOSIS traspasa un monto de dinero al ejecutor, el que debe ser devuelto al cabo de tres años, reajustado según inflación y sin considerar intereses. El FOSIS entrega un subsidio al ejecutor por la gestión financiera, cuyo monto se establece en cada llamado a licitación.

- El Programa con Instituciones Financieras (IFIS) tiene el objetivo que los microempresarios puedan acceder a crédito en la banca formal. Los créditos están orientados a financiar capital de trabajo o bien la adquisición o reparación de activos. Los créditos no pueden ser inferiores a US\$ 640 y no exceder US\$ 6.500 y los plazos para el pago, puede fluctuar entre 6 y 36 meses. La decisión sobre montos y plazos la toma el FOSIS, en tanto las condiciones de cada crédito y la tasa de interés la fija la institución financiera de acuerdo a las condiciones del mercado, las garantías las define cada institución según la modalidad que adopta para operar con los microempresarios. Existe la modalidad de avales cruzados, en la que el grupo es solidario con respecto a cada uno de los miembros (FOSIS, 1995). Se contempla un subsidio directo que se entrega a las instituciones financieras y entidades bancarias para cubrir los gastos operacionales de cada crédito realizada a microempresarios FOSIS, el monto de este subsidio se establece en cada Licitación, pero en sus inicios ascendía US\$ 245. De acuerdo a los grupos de beneficiarias a los que está destinado se tiene un programa específico, de esta forma operan el Crédito de Producción para Pequeños Productores Agrícolas y el Crédito a Pequeños Productores Agrícolas para forestación.
2. Línea Sectores Rurales se orienta a mejorar la capacidad productiva de los sectores rurales pobres a nivel nacional, abordando los principales problemas que enfrentan los campesinos pobres como el regadío, la forestación y el acceso a mercados para la comercialización de sus productos. En Chile el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) dependiente del Ministerio de Agricultura es el Servicio que atiende a los pequeños y medianos agricultores, para no tener duplicidades el FOSIS atiende al segmento de agricultores pobres cuyo capital no alcanza a reunir los requisitos para ser beneficiario INDAP. En esta línea se cuenta con los siguientes programas:
- El Programa de Riego, cuyo objetivo es apoyar a campesinos pobres para que puedan acceder a los beneficios de obras menores de regadíos (establecidos en Ley 15.540) y así poder manejar de mejor forma el recurso agua, con fines productivos. El FOSIS financia los estudios técnicos que exige la ley para postular al beneficio y facilita la constitución de los derechos de aprovechamiento de aguas correspondientes. Los proyectos son de construcción y habilitación de obras

menores que permitan una mejor acumulación del agua, un uso y distribución más eficiente, con fines productivos. Este programa se ejecuta en convenio con el INDAP.

- El Programa de Forestación y Recuperación de Suelos, con el objetivo de aumentar la base productiva de las familias campesinas e indígenas pobres a través de la forestación y/o cultivo de terrenos en condiciones de deterioro ambiental para obtener madera para su uso y forraje para los animales. El programa entrega plántulas e insumos, asistencia técnica, capacitación y educación ambiental.
- El Programa Pescadores Artesanales, con el objetivo es mejorar la producción pesquera artesanal, contempla la capacitación de pescadores en la administración de áreas de manejo de recursos del mar y en técnicas de la producción pesquera, la tramitación y obtención de concesiones de acuicultura para pescadores artesanales pobres. Este es un proyecto piloto que se inicia en 1994 en convenio con la Fundación para la Capacitación del Pescador Artesanal.
- El Programa de Desarrollo Productivo Rural, cuyo objetivo es que las organizaciones campesinas mejoren su capacidad productiva, gestión productiva y comercial, para lo cual apoya iniciativas de pequeños productores rurales pobres, integrantes de grupos, comunidades u organizaciones de base, financiando distintos tipos de proyectos, que incluyen obras de infraestructura, almacenamiento, intensificación de labores de cultivo (nuevas semillas, invernaderos), equipamiento y modernización tecnológica, integración con empresas o instituciones para una mejor comercialización.
- El Programa de Capacitación a Organizaciones Campesinas e Indígenas con el objetivo que los campesinos pobres puedan mejorar el acceso a los mercados formales. Para ellos, el programa considera capacitación orientada a fortalecer las organizaciones campesinas, perfeccionar sus relaciones con las entidades públicas y privadas, mejorar el acceso de los campesinos a los mercados formales de trabajo, aumentar la productividad y facilitar su integración al desarrollo del país.
- El Programa de Mejoramiento de la Vivienda Rural, que es un plan piloto que se implementó en convenio con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

3. Línea Localidades pobres, destinada a apoyar a las localidades pobres para que lideren procesos de cambio en sus territorios. Se parte de una visión territorial de la pobreza, donde a fin de identificar a lo largo del país los bolsones donde se concentra la pobreza, para lo cual el FOSIS realizó un esfuerzo por identificar a nivel nacional las localidades pobres, en las que se focaliza esta línea de intervención. Se trata de permitir la aplicación de un modelo de gestión que propicia el FOSIS, en el cual para que las comunidades puedan acceder a recursos financieros deben tener un proyecto. Para ello, se apoya a los sectores pobres en aspectos como entregar información, calificación y organización para proponer y gestionar soluciones a sus necesidades y para influir sobre las decisiones que los afectan. Se trabaja en el entorno social en el cual se desenvuelve la comunidad que se interviene, considerando sus necesidades de modo más integral y desde su propio punto de vista. Esta línea tiene dos programas: El programa Entre Todos y el Concurso Regional de Iniciativas de Desarrollo Local.
- El Programa Entre Todos, que tiene el objetivo de estimular la capacidad organizativa y de iniciativas en las localidades pobres para que puedan ser sujeto de su propio desarrollo. Este programa financia proyectos, que son el resultado de una priorización de necesidades y de una definición comunitaria de los cursos de acción. Se contempla el acompañamiento de un promotor que realiza actividades de apoyo organizativo, educativo y de capacitación. De esta forma las localidades pobres están en mejores condiciones para identificar colectivamente sus necesidades prioritarias y para satisfacerlas, asumiendo un papel protagónico en la formulación, elaboración y ejecución de proyectos.
 - El Concurso Regional de Iniciativas de Desarrollo Local que tiene por objetivo estimular y apoyar en la comunidad el desarrollo de capacidades para organizarse, diagnosticar su realidad, diseñar un plan de acción, buscar recursos, ejecutar y administrar los proyectos. De esta forma, se fortalecen las capacidades generadas o existentes en una localidad pobre a través de la formulación y ejecución de iniciativas de desarrollo local y superación de pobreza, estas son muy variadas e incluyen proyectos referidos, por ejemplo, a la habilitación o construcción de sedes sociales, de plazas de juego, la capacitación y creación de talleres laborales, extensión de líneas de alumbrado eléctrico y conexiones domiciliarias de agua.

4. La Línea Jóvenes que está destinada al desarrollo juvenil en dos ámbitos, uno que tiene que ver con la esfera personal y otro con el trabajo en comunidad, contempla por un lado al tipo de programas de habilitación laboral y capacitación de modo que las personas se puedan incorporar al mercado laboral. En el otro ámbito, el tipo de intervención es similar al Entre Todos que se asocia al programa.
- El Programa de Formación y Capacitación Laboral con el propósito de enfrentar la realidad de desempleo juvenil facilitando la inserción laboral a través de la formación para el trabajo y el desarrollo de competencias técnicas. Los cursos están conformados por tres áreas: una fase lectiva, que comprende un componente de capacitación y uno de formación; una fase de experiencia laboral, que corresponde a la práctica laboral protegida; y una fase de seguimiento, orientada a la colocación laboral de los jóvenes. Este programa se desarrolla en convenio con el programa Chile Joven del Ministerio del Trabajo, donde el FOSIS es el ejecutor de uno de los programas del Chile Joven. Este programa pone un mayor énfasis en la situación de pobreza y marginalidad como características de su población objetivo, orientándose especialmente a jóvenes en riesgo social y que habiten en localidades pobres.
 - El Programa de Desarrollo Juvenil tiene el objetivo es estimular la participación de los jóvenes en la transformación de sus condiciones de vida, y generar mayores oportunidades para su integración social. El programa tiene dos componentes: Uno de trabajo comunitario que busca generar oportunidades y espacios para el surgimiento de grupos y asociaciones juveniles a fin de lograr el desarrollo individual y grupal de los jóvenes; y el Fondo de Apoyo a Iniciativas Juveniles, que a través de un fondo concursable administrado por el ejecutor, apoya el desarrollo de proyectos sociales y culturales elaborados por los propios grupos juveniles. El programa está dirigido preferentemente a jóvenes entre 15 y 24 años, de estrato socioeconómico bajo y que residan en localidades pobres, ya sean urbanas o rurales.

De la oferta programática del FOSIS en este periodo, las líneas con mayor participación en la inversión fueron las de Localidades Pobres (33,3%) y Microempresa (30,8%). Con porcentajes menores está la línea de Jóvenes (24,7%) y con la décima parte del total de la inversión la línea Rurales (11,2%). En términos de número de proyectos la línea de Localidades Pobres es la más importante concentrando más de la mitad (57%) de los

proyectos, seguida por los proyectos del área rural (23%), de jóvenes (11%) y microempresa (9%) (FOSIS, 1994).

En relación al número de beneficiarios, la Línea de Localidades Pobres atiende el 83% de los beneficiarios directos e indirectos, considerando al total de la población de la localidad y no solo los directamente beneficiados con el proyecto ejecutado. La línea jóvenes atiende el 10,4% de los beneficiarios, la líneas microempresas el 4,4% y la línea Rurales el 1,6% de beneficiarios directos en estos tres casos, es decir aquellas personas que firman directamente con el FOSIS los contratos respectivos (FOSIS, 1994).

En relación a las comunas y el grado de concentración de la intervención del FOSIS, se tiene que la intervención del FOSIS se concentra en las áreas más pobladas. En efecto, las 13 comunas capitales de regiones concentran el 42,2% de la inversión y albergan el 17,5% de la población nacional, las 35 comunas capitales de provincia concentran el 19,4% de la inversión, concentrando el 19,8% de la población y al resto de comunas urbanas y rurales que a 1994 ascendían a 287 de les asignaba el 38,4% de la inversión, siendo que tienen el 62,7% de la población (FOSIS, 1994).

Las líneas Microempresas y Jóvenes se orientan particularmente a los centros urbanos, la línea Localidades Pobres tiene presencia en comunas urbanas y rurales, en tanto la línea sectores Rurales, como corresponde, orienta sus recursos a las comunas rurales del país. La inversión media por proyecto es más bien homogénea entre las diferentes comunas por cada una de las líneas de intervención, sin embargo, se mantienen diferencias en los costos medios de cada línea de intervención. Mientras que en la línea Localidades Pobres la inversión media (en pesos chilenos) por proyecto en el año 1994 ascendía a US\$ 7.500, el promedio en la línea Sectores Rurales fue de US\$ 10.000, promedio que más que se duplica en la línea de Jóvenes donde llega a US\$ 22.125 y para la línea Microempresa asciende a US\$ 36.500. Las características de cada tipo de proyectos explican estas diferencias, ya que los proyectos que consideran capacitación o asistencia técnica requieren una mayor inversión (FOSIS, 1994).

B) Periodo 1995-2000.

Este periodo corresponde al periodo presidencial de Eduardo Frei (1994-2000), durante el cual el problema de la pobreza se continúa viendo desde las carencias y necesidades

insatisfechas, para lo cual la oferta social entrega herramientas que permiten la expansión de capacidades. Este gobierno se caracterizó por la Modernización del Estado y la coordinación de la política social, la consideración del territorio como unidad de intervención en el plano social, y una oferta centrada en mejorar la infraestructura y habilitación social de los beneficiarios. Se incorporan otros elementos que es necesario destacar como es la búsqueda de soluciones integrales e intersectoriales y se comienza a focalizar en la extrema pobreza, interviniendo en asentamientos precarios (Raczynski, 2008).

El FOSIS como resultado del Proyecto de Fortalecimiento institucional iniciado en el año 1995, introduce cambios a la oferta social. El primero y más significativo es la implementación de la modalidad IRAL de asignación de recursos³⁹. Además, para atender las deficiencias que presentan las localidades pobres en el diseño proyectos que den respuesta a los problemas que ellos identifican, se crea un programa de apoyo a la gestión territorial.

La nueva modalidad IRAL, hace visibles a nuevas problemáticas, para lo cual la oferta del FOSIS incorpora nuevos grupos de población objetivo como son niños, adultos mayores y personas privadas de libertad. Además, como sigue siendo prioritario atender a la población en situación de pobreza, algunos programas se focalizan hacia personas que cumplan los requisitos establecidos, en desmedro de los programas que trabajaban con organizaciones de base. Otro cambio es que se privilegia la coordinación con otros servicios públicos y privados con el objetivo de generar una red social al servicio de la población pobre. La estrategia de intervención en los programas no cambia, sigue externalizándose la ejecución y tampoco experimenta cambios importantes la metodología de los programas.

Los programas que implementa el FOSIS, al igual que en el periodo previo, se organizan en dos grandes áreas: Por un lado, los programas de apoyo a las actividades económicas y de generación de empleos; y por el otro, los programas de carácter social.

Programas destinados al apoyo de actividades económicas y de empleo son:

³⁹ Comienzan a operar mediante la modalidad de asignación rural IRAL los programas: Entre Todos, Desarrollo productivo Rural, Programa local e Desarrollo Juvenil, Programa de acción Local a la Infancia, Encuentro Joven, Programa Fondo Concursable del Adulto Mayor.

- El Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial, que se inicia en el año 1996, con el objetivo de apoyar a los usuarios para que realicen un auto diagnóstico de su situación. También para que luego presenten proyectos a financiamiento y los ejecuten. Este programa define estrategias de desarrollo y de generación de capacidades en los grupos ejecutores de proyectos y funciona en las comunas beneficiarias de programas bajo modalidad IRAL (FOSIS, 1999).
- El Programa de Apoyo a la Microempresa, tiene el objetivo es contribuir a la inserción social y productiva de los microempresarios y trabajadores por cuenta propia que se encuentran en condición de pobreza. El programa está destinado a microempresas y trabajadores por cuenta propia de ambos sexos, rurales o urbanos, que se encuentran en situación de pobreza y marginalidad económica. El programa entrega capacitación, asistencia técnica y en gestión a microempresarios en condición de pobreza o más deteriorados. Para la sustentación y desarrollo de las microempresas el programa contempla el financiamiento de proyectos que pueden ser agrupados en: capacitación técnica o en gestión, y en asistencia técnica o asesoría en gestión. Este programa fue creado en los años noventa y en su desarrollo histórico no presenta modificaciones sustantivas, el único cambio consistió en la adecuación de la estructura del programa a la lógica orientada al impacto territorial (Cohen, y otros, 2001).
- El Programa de Intermediación financiera, que permite a los microempresarios el acceso a crédito en bancos e instituciones financieras y en organismos intermedios de desarrollo, que entregan crédito a microempresarios (FOSIS, 1999).
- El Programa Desarrollo Productivo Rural, que tiene el objetivo de modernizar los sistemas de producción a través de la innovación tecnológica y dotación de infraestructura productiva, diversificar y mejorar la calidad de la producción rural, mejorar la comercialización e identificar nuevas alternativas económicas, preferentemente en el sector no agropecuario. El programa entrega financiamiento parcial a proyectos en actividades productivas de preferencia no agropecuarias, como comercialización y agroindustria, desarrollo de nuevas producciones, pequeñas industrias forestales y turismo rural (FOSIS, 1999).

- El Programa de apoyo al Desarrollo Pesquero Artesanal, con el objetivo de mejorar las condiciones productivas de pescadores, permitiendo que potencien sus emprendimientos y sus ingresos. Para ello se crea una línea de crédito especial y ofrece subsidios de pre inversión (estudios de factibilidad técnica y económica) y de puesta en marcha proyectos. Se incluye asistencia técnica, capacitación y asesoría en gestión. Se ejecuta en convenio con SERCOTEC- CORFO y con Banco Estado (FOSIS, 1999).
- El Programa de Nivelación de Competencias Laborales, creado en 1999 y desarrollado en conjunto con el Ministerio de Educación, con el objetivo de contribuir a que los beneficiarios, preferentemente jóvenes y adultos en condiciones de pobreza, mejoren sus condiciones de empleabilidad a través de la certificación de sus capacidades. Se orienta a mayores de quince años en situación de pobreza y que no tengan educación media o básica completa quienes pueden acceder gratuitamente a nivelación de estudios de básicos y medios logrando la certificación correspondiente. En ambos niveles se incluye un componente de formación socio laboral, que busca desarrollar en los beneficiarios habilidades sociales y laborales que les permitan un mejor desempeño. En el desarrollo del programa participan las instituciones ejecutoras, las que son seleccionadas mediante licitación. El pago final a la empresa ejecutora se asocia a los niveles de retención del grupo atendido y los resultados del proceso de exanimación. El programa contempla un incentivo de asistencia para el estudiante, al que se le paga como bono de movilización y un premio final si aprueba el examen en la primera oportunidad en que se presenta.
- Chile Joven, es un programa de formación de jóvenes para el trabajo cuyo objetivo es la inserción social y el acercamiento de los jóvenes al mundo del trabajo. Para ello, el programa entrega capacitación para el trabajo y apoya la inserción laboral de jóvenes entre 16 y 24 años que se encuentren desempleados y sean egresados o desertores del sistema formal de educación. El FOSIS es coejecutor de este programa junto al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). El programa contempla, además del curso, un subsidio de movilización y un seguro contra accidentes. El componente que realiza el FOSIS, se orienta a jóvenes con mayores niveles de dificultad para acercarse al mercado laboral y lograr una inserción social. Para ello, los cursos junto a preparar en un oficio, tienen un fuerte componente destinado al

fortalecimiento de la persona que incluye temáticas de autoestima y de relaciones interpersonales. El programa es licitado y son organismos técnicos los que realizan las capacitaciones (FOSIS, 1999).

- Buen Futuro, es un programa de formación para el trabajo de la población reclusa que capacita en un oficio a jóvenes reclusos en recintos penitenciarios de Gendarmería y los apoya en la inserción laboral. Se licita y FOSIS es uno de los ejecutores de los programas de reinserción social que desarrolla Gendarmería de Chile (GENCHI).

Por su parte, los programas de apoyo al desarrollo social son:

- El Programa Entre Todos, que tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, los miembros de grupos y organizaciones sociales de las localidades y sectores pobres, mediante el fortalecimiento de sus capacidades, habilidades de gestión, de generación y de concreción de iniciativas de desarrollo local. Este programa opera en dos modalidades: 1. Desarrollo de capacidades en grupos vulnerables, que incluye actividades relacionadas con el mejoramiento de autoestima, organización e inserción laboral. También incluye actividades de prevención social, a través de la creación de infraestructura y de programas de tipo preventivo para el tratamiento de problemas de salud y sociales (drogadicción, alcoholismo, sida). Además, apoya al deporte, las actividades culturales y promocionales. Los beneficiarios amplían sus capacidades a través de un proceso que culmina con la formulación y ejecución de proyectos. 2. Fortalecimiento de organizaciones, para lo que financia proyectos de desarrollo comunitario. Apunta a organizaciones y grupos constituidos y con alguna experiencia. Es un trabajo educativo en el que los dirigentes se capacitan y el grupo fortalece su capacidad de acción (DOS, 2000). Este programa opera en la modalidad IRAL (FOSIS, 1999).
- El Programa Mas Vida para tus Años, se crea en 1995 con el objetivo de contribuir a que los adultos mayores carenciados, desarrollen sus capacidades para establecer vínculos a nivel individual y grupal, a fin de integrarse socialmente y que puedan ejercer un rol social activo. Se orienta a adultos mayores de 65 años, en situación de pobreza, de zonas urbanas. El programa contempla dos componentes (DIPRES, 1999): 1. Prestaciones de Servicios, que instalan en los adultos mayores capacidades

de vinculación con las diversas redes sociales de información y de prestación de servicios que funcionan en la localidad, para complementar las iniciativas de los servicios públicos existentes y/o cubrir necesidades que no están suficientemente cubiertas por los actuales programas (salud, vivienda, esparcimiento, etc.). 2. Fondos concursables de proyectos que financian iniciativas presentadas y ejecutadas por las organizaciones de adultos mayores, consolidando las capacidades de participación social de adultos mayores organizados. Ambos componentes no se encuentran presentes en todas las comunas y en las que están ambos presentes, los beneficiarios pueden optar a ambos, pero no obligatoriamente. Este programa se ejecuta directamente por el FOSIS y los Municipios, y también participan las organizaciones de adultos mayores como ejecutores.

- Aquí Estamos, es un Programa Local de Desarrollo Juvenil cuyo objetivo es fortalecer y desarrollar capacidades personales y grupales de jóvenes de sectores populares para contribuir a mejorar su calidad de vida y de la reinserción social. El programa crea espacios de encuentro donde los jóvenes entre los 13 y 24 años pueden desarrollar actividades comunitarias, culturales deportivas y recreativas en general, como parte de un proceso educativo participativo (DIPRES, 1999a). El programa tiene dos componentes. 1. Trabajo comunitario con jóvenes, que consiste en el desarrollo de acciones y procesos participativos que generen habilidades personales y sociales. 2. Fondo de iniciativas juveniles tendientes a apoyar el desarrollo de iniciativas sociales y culturales elaboradas y ejecutadas por los propios jóvenes. Este programa se ejecuta bajo la modalidad IRAL.
- El Programa Encuentros Joven, que fomenta la ciudadanía a través del financiamiento de iniciativas generadas y desarrolladas entre los jóvenes y los adultos de una localidad.
- Todos por la Infancia, es un Programa de Acción Local de la Infancia que estimula la capacidad de gestión comunal en infancia, para lo que apoya el desarrollo de iniciativas innovadoras y comunitarias en temas que involucra los niños y niñas. Trabaja el tema en base a la promoción y difusión de la Declaración de los Derechos de los Niños, para generar una práctica de intervención en la que el/ la niño (a) deja de ser un sujeto asistencial, que requiere de atención debido a su problema, y pasa a

ser un sujeto de derechos, que necesita tanto información como mecanismos para velar por el cumplimiento de dichos derechos.

- El Programa Opción Chile, creado en 1999 financia el trabajo de universitarios durante determinado periodo académico, en asentamientos precarios donde se desarrolla el programa Barrios de Todos.
- FOSIS en el Programa Chile Barrios, desde 1997 se incorpora al programa Chile Barrios con el propósito de resolver la situación de las familias que viven en asentamientos precarios. Este programa lo coordina el Ministerio de Vivienda⁴⁰, participando además de Fosis la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Corporación de Promoción de la Mujer (PRODEMU) y la Dirección de Presupuestos. El FOSIS ejecuta el programa Barrio para Todos, que financia iniciativas sociales y productivas de los habitantes de asentamientos precarios. Este programa funciona bajo modalidad IRAL, para ello la Unidad de Apoyo Técnico realiza la preinversión y la promoción en los territorios (FOSIS, 1999).

En general, los programas destinados a fortalecer las actividades económicas se orientan a la formación de capital humano, en tanto los programas de carácter social tienden a la formación de capital social.

En este periodo, el gobierno en sus esfuerzos por superar la pobreza en el país le asigna a la microempresa un rol fundamental en la generación y aumento de los ingresos de los sectores pobres. El FOSIS ha orientado gran parte de su quehacer hacia la generación de mayores ingresos a través de la microempresa y el fomento de la pequeña producción, entendiendo que mejores niveles de ingresos permiten una mejor calidad de vida para los microempresarios, trabajadores y familias, abriendo expectativas de mejores condiciones en un futuro próximo.

El enfoque de la generación de capacidades que emplea el FOSIS en el periodo, entiende que la superación de la pobreza pasa por las personas, adquiriendo relevancia

⁴⁰ El programa Chile Barrio se enmarca en la estrategia de superación de la pobreza implementada en el segundo gobierno de la Concertación que plantea atender los campamentos existentes con una intervención multisectorial donde participan el Ministerio de Vivienda, Ministerio de Planificación, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Corporación de Promoción de la Mujer (PRODEMU) y la Dirección de Presupuestos con el objetivo de mejorar las condiciones habitacionales, la habilitación e inserción social de las familias.

la expansión de competencias personales, posibilidades de crecimiento personal, autoestima y confianza en sí mismo. El capital social está presente al fomentar las relaciones de reciprocidad y confianza entre las personas y grupos, relaciones más bien horizontales, sobre todo al interior de las organizaciones que son beneficiarias del programa en una localidad. Al lograr desarrollar el capital social en los sectores pobres, les provee de activos que permiten enfrentar con mejores resultados las crisis y riesgos inesperados.

C) Periodo 2000-2009.

El año 2000 asume el tercer gobierno de la Concertación que plantea desde su instalación, los conceptos de derechos y garantías sociales. Se habla de protección social, destinada a fortalecer los recursos de las familias para protegerse y poder tener un adecuado manejo social de los riesgos que la afectan. La oferta social incorpora a la familia como unidad de intervención y para aquellas en extrema pobreza se contemplan los bonos y acceso preferente a la oferta social. Se definen mínimos sociales de calidad de vida y el concepto de capital social es discutido en el ámbito de los programas sociales. En este periodo, el FOSIS se reestructura y orienta la oferta en los siguientes programas ejes: Preinversión, Promoción, Desarrollo Social, Fomento Productivo y Programa Generación de ingresos e inclusión social. Los programas se ajustan a los nuevos requerimientos de la política social, pero la naturaleza de estos no cambia, se reagrupan dando una mirada más integral de sus acciones.

- El Programa de Pre Inversión, tiene el objetivo de factibilizar las alternativas de inversión del FOSIS, junto a fortalecer las capacidades de los Municipios y entidades del tercer sector, vinculadas a la acción del FOSIS. Esta se inicia a partir de una caracterización de los beneficiarios y de su entorno, en aquellas comunas focalizadas para la inversión bajo la modalidad IRAL. Este programa se focaliza en los beneficiarios de las Unidades de Intervención, municipios y organismos públicos y privados que sean ejecutores directos o relacionados a proyectos FOSIS.
- El Programa de Promoción, tiene como objetivo fortalecer a los grupos y organizaciones que atienden y apoyan la generación de iniciativas. También acompaña la gestión de los proyectos financiados, apoyando la generación de redes y

coordinando la inversión FOSIS en las unidades de intervención. Los beneficiarios provienen de los proyectos de Desarrollo Social y Fomento Productivo.

- El Fondo de Desarrollo Social, contribuye a que los beneficiarios mejoren sus condiciones y calidad de vida, al mismo tiempo que incrementan su capital social. Para ello, ofrece financiamiento para: 1. El desarrollo de iniciativas o proyectos autogestionados, por parte de grupos u organizaciones beneficiarias. 2. La contratación de servicios especializados en materia de desarrollo social. Está destinado a personas, familias, grupos o asociaciones que se encuentran en condición de pobreza o extrema pobreza de las comunas o territorios de intervención del FOSIS.
- El Programa de Fomento Productivo, apoya actividades económicas para la generación de Ingresos. Su objetivo es potenciar, desarrollar e instalar capacidades en el ámbito laboral y productivo que propendan al mejoramiento del ingreso de las personas, así como mejorar la productividad y competitividad de las unidades económicas que atiende, y mejorar la empleabilidad de las personas y condiciones de trabajo, así como contribuir a impulsar la generación de desarrollo económico local. Está dirigido a microempresarios, pequeños productores rurales, pescadores artesanales, pirquineros u otros agentes productivos que habiten en las unidades de intervención, así como personas que requieran calificación para ingresar al mundo laboral. En el año 2002 este programa se reformuló y pasó a llamarse Programa de Apoyo a las Actividades Económicas para Sectores en Condiciones de Pobreza (ex Programa Fomento Productivo).
- El Programas Generación de Ingresos e Inclusión Social, comprende un conjunto de programas destinados a lograr la reinserción laboral dependiente o independiente de las personas, sea mejorando su calificación, mejorando sus competencias laborales, financiando la puesta en marcha de alguna iniciativa de autoempleo y permitiendo el acceso al crédito a los microempresarios. Ellos son:
 - El de Reinserción Laboral (Empleo), que tiene el objetivo de lograr la reinserción laboral, dependiente o independiente, de las personas pobres que se encuentran acreditadas como cesantes por la Oficina Municipal de Información Laboral

(OMIL). Se trata que accedan al mercado laboral, a través de un trabajo dependiente o de una actividad independiente.

- El Programa Nivelación de Competencias Laborales, que trata de apoyar la nivelación de estudios de enseñanza básica y de enseñanza media y de competencias laborales mínimas para mejorar las posibilidades de ingreso al mundo laboral, con mejores perspectivas de ingreso. Destinado a personas que tienen estudios incompletos ya sea de enseñanza básica o de enseñanza media.
- El Programa de Intermediación Financiera, cuyo objetivo es facilitar a los microempresarios el acceso al crédito y su permanencia en el sistema financiero, a través de un subsidio a los costos de operación del otorgamiento de los créditos de las instituciones y entidades financieras que participan. Uno de los logros de este programa es la movilización de recursos privados hacia este sector productivo. En efecto, por cada peso que el FOSIS pone, la Banca privada pone diez pesos. Está destinado a microempresarios que, cumpliendo el perfil definido por el programa, no tienen créditos vigentes en el sistema financiero.
- Los Programas innovativos, que son ejecutados a través de convenios de regionales, tales como:
 - El Programa Piloto de Desarrollo Productivo Local, que entrega capacitación a funcionarios municipales en temas de desarrollo económico local, la que se realiza a través de organismos privados. También proporciona apoyo técnico y financiero a jóvenes desempleados con o sin oficio previo de comunas, para la creación de nuevas empresas en coordinación con otros organismos públicos y privados. Este programa comprende dos iniciativas: 1. El Programa Piloto de Desarrollo Productivo Local, cuyo objetivo es contribuir a aumentar la productividad de microempresas relevantes en un territorio. Está destinado a microempresarios de territorios específicos. 2. El Programa Piloto de Turismo Rural, que tiene como objetivo potenciar alternativas de empleo en localidades rurales aisladas. Está destinados a microempresarios rurales.
 - El Programa Piloto Micro-crédito para Mujeres, tiene el objetivo de dar pequeños créditos y apoyo técnico a mujeres de escasos recursos. Es realizado por un

organismo privado y está destinado a mujeres de seis comunas pobres de la Región Metropolitana.

- El Programa Piloto de Reinserción Social de Jóvenes Infractores de Ley “Hoy es mi Tiempo”, busca favorecer la reinserción e integración social de personas jóvenes, hombres y mujeres de 18 a 29 años, que hayan cumplido sus penas y se encuentren en libertad.
- El Proyecto Portal “zonaempresa.cl” consiste en la creación y administración de un portal en Internet para facilitar e incentivar el acceso y utilización de dicha tecnología por los microempresarios, con la finalidad que inicien y desarrollen el comercio electrónico de sus productos o servicios, estableciendo redes con otros microempresarios y potenciales clientes.
- El Proyecto Centros Productivos Comunales, consiste en la habilitación e implementación tecnológica de un espacio en el ámbito comunal, con la colaboración del municipio y de los bancos, que permita a los microempresarios de la comuna acceder a la tecnología Internet y a los servicios de la Banca que opera como ejecutor de programas FOSIS. Destinado a microempresarios de la comuna respectiva.

En el año 2002, en la oferta programática del FOSIS irrumpe el Programa Puente, como parte de la estrategia para enfrentar el problema de la extrema pobreza. Este programa introduce innovaciones en lo que hasta la fecha habían sido los programas sociales destinados a los sectores pobres, entre estas innovaciones destacan: Constituye una estrategia de carácter integral e intersectorial, que se organiza sobre la base de la oferta de beneficios y servicios, a través de un trabajo en red, asumiendo a la familia como ámbito de intervención. Propone una estrategia de trabajo que sustenta el apoyo psicosocial a las familias, para el cumplimiento de condiciones mínimas de calidad de vida. La implementación de esta estrategia, se realiza en el espacio territorial local, considerando el sentido de pertenencia de las familias con su entorno y representa un recurso potencial a favor de la propia intervención, dado que este espacio ofrece amplias posibilidades para generar condiciones de accesibilidad a la red social.

Las bases conceptuales en que se ampara esta estrategia se basan en tres ejes de intervención complementarios (Programa Puente, 2006): i) capital social, ii) redes

sociales e iii) intervención en crisis. A diferencia de las intervenciones previas, el Programa Puente desarrolla todo un marco conceptual.

En relación al capital social, plantea que siendo un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes van a influir en la forma en que se relacionan las personas, con sus pares a nivel de la familia, comunidad y con instituciones. Por ello la estrategia promocional se basa en la utilización de los activos de las personas, sus redes sociales primaria y comunitaria y los vínculos asociativos que es posible promover, a fin de afianzar prácticas sociales favorables al desarrollo integral de las personas. Es posible hablar de un capital social que conlleva lazos fuertes - personales, primarios, cotidianos y generados entre pares- y de un capital social que conlleva lazos débiles, menos intensos, más difusos y con fines instrumentales.

Se considera que la familia es el componente estratégico como recursos prioritarios del capital social, porque es el núcleo primario de generación de confianzas y modelo de socialización y reproducción de valores y prácticas. Se considera que cuanto mayor sea la solidez del capital social básico, mejores son los resultados de cualquier estrategia de intervención. Al vincular a las familias en extrema pobreza, con las redes sociales e institucionales presentes en su territorio, se trata de integrarlas socialmente, facilitando su acceso a los beneficios y prestaciones sociales disponibles.

Un enfoque orientador del Programa Puente es el Manejo Social del Riesgo, que considera a la protección social como intervenciones públicas que asisten a las personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza. Los pobres habitualmente están más expuestos a estos impactos inesperados, pero al mismo tiempo tienen menos recursos para su manejo. Desde este enfoque, el MSR es importante para la superación de la pobreza desde tres puntos de vista: reduce la pobreza transitoria, impide que los pobres se hundan más en la pobreza y entrega un medio para salir de ella.

La estrategia de MSR también ha sido planteada desde el Enfoque de Derechos, lo que significa reconocer y garantizar por parte del Estado la satisfacción de un conjunto de requerimientos mínimos de todos los ciudadanos, lo que implica reconocer como materias de bien público a ciertos estándares éticos y sociales cuya consecución requiere que el beneficio individual se subordine a un interés mayor entendido como el bien

común. Este no nace de apelaciones esencialistas ni deriva de preceptos naturalizados, sino que es fruto de un tiempo histórico determinado.

Para apoyar la instalación del Sistema Protección Social a favor de las familias en situación de pobreza extrema, fue necesario adaptar las estrategias de intervención de los programas sociales regulares del FOSIS a la realidad de las familias que participan en el Programa Puente.

- El Programa de Apoyo Integral a Familias Indigentes, denominado PUENTE: entre la familia y sus derechos, está destinado a superar la situación de pobreza extrema de 209.398 familias⁴¹ más pobres del país. El objetivo es que estas familias logren satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de ingresos superiores a la línea de indigencia y la activación de habilidades sociales para su integración, como procesos simultáneos, alcanzando a partir de la entrega del apoyo psicosocial personalizado, y la entrega de un aporte económico mensual denominado Aporte Solidario, de monto decreciente, durante 24 meses (MIDEPLAN, 2002). Para ello las familias participantes, con el apoyo psicosocial que entrega el programa, logrará los beneficios entregados por la red institucional local y regional, que en conjunto alcanzan a 53 condiciones mínimas (Ver Anexo 1) de calidad de vida, las que se han agrupado en siete categorías o dimensiones: (i) identificación, (ii) salud, (iii) educación, (iv) dinámica familiar, (v) habitabilidad, (vi) trabajo, (vii) ingresos. Son beneficiarios del programa las familias en situación de extrema pobreza, seleccionadas a través de la ficha CAS (de acuerdo a un puntaje de corte comunal establecido por MIDEPLAN), que residen en las comunas del país consideradas en el Sistema Chile Solidario. Es requisito que las familias invitadas acepten expresamente y por escrito participar en el Programa que se les ofrece.

El Programa se desarrolla sobre la base de cuatro componentes principales:

1. El apoyo psicosocial a la familia, que brinda apoyo psicosocial, personalizado, en el domicilio de cada una de las familias participantes, durante 24 meses con una frecuencia de contacto decreciente en el tiempo. Complementariamente, durante

⁴¹ De acuerdo al proceso de homologación de la información de la Encuesta CASEN 2000 y ficha CAS se estima que hay 209.398 familias en situación de pobreza extrema, que corresponden a alrededor de 800.000 personas.

este periodo las familias reciben un aporte económico mensual llamado Aporte Solidario, cuyo monto decrece cada 6 meses.

2. La formación, capacitación y acompañamiento de las Unidades de Intervención Familiar (UIF). El profesional que entrega el apoyo psicosocial a las familias es el Apoyo Familiar, los cuales se constituyen en una UIF, que es la instancia desde la cual se ejecuta el programa. Las UIF están implementadas en cada una de las Municipalidades de las comunas en las cuales está instalado el programa. Este componente está dirigido a las UIF municipales, centrando sus contenidos en los alcances y características específicas del programa y en el traspaso de la metodología de trabajo con las familias.
3. El Fondo Regional de Iniciativas, que está constituido por fondos públicos y privados, está dirigido a financiar proyectos de servicios o beneficios que las familias participantes en el programa requieren para alcanzar una o más de las condiciones mínimas definidas por el programa, y que no están disponibles en la oferta programática vigente en la región. Se trata de un fondo de innovación, que permite llevar a cabo iniciativas dirigidas específicamente a las familias participantes, y que complementan la oferta pública disponible para este tipo de familias. Este componente solo tuvo financiamiento el año 2002.
4. Monitoreo, supervisión y evaluación de la intervención con las familias. Constituye un sistema de registro de información en línea que permite conocer el trabajo desarrollado con las familias y procesar la información recolectada, en orden a contar con los insumos necesarios para tomar decisiones de inversión en servicios y/o beneficios necesarios para apoyar el logro de las condiciones mínimas por parte de las familias participantes. Funciona en www.programapuerto.cl, un portal de Internet, con más de 2000 usuarios acreditados, quienes pueden ingresar información al sistema. Lo que no está ingresado al sistema no existe.

El programa se inicia en el año 2002 como programa piloto en las regiones de Antofagasta, Maule, Magallanes y Metropolitana, en junio se lanza como programa regular y está planificado para intervenir hasta el año 2005. Durante el año 2002 se

intervino en 309 comunas atendiendo durante el año 44.378 familias, según datos del sistema de registro en línea del programa.

Entre los años 2002 al 2005 la oferta programática del FOSIS no presenta variaciones significativas⁴². El programa principal es el Puente y se continúa la ejecución de los programas que venían desde el 2000. Hay una importante diversificación de la oferta programática tanto en los programas, como en las diferentes líneas.

- El Programa Puente Entre la familia y sus derechos, continúa con su ejecución según lo planificado, en orden a lograr que las familias en situación de indigencia, logren satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de ingresos superiores a la línea de indigencia y la activación de habilidades sociales para su integración, como procesos simultáneos, alcanzando a partir de la entrega del apoyo psicosocial personalizado. Continúa con los cuatro componentes: Apoyo psicosocial a la familia; formación, capacitación y acompañamiento de las Unidades de Intervención Familiar. Monitoreo, supervisión y evaluación de la intervención con las familias, monitoreo, supervisión y evaluación de la intervención con las familias. El Fondo Regional de Iniciativas, no tiene presupuesto.
- El Programa de Apoyo a las Actividades Económicas para Sectores en Condiciones de Pobreza (ex Programa Fomento Productivo), pretende contribuir al mejoramiento de los ingresos económicos, a través de la disminución de las brechas de financiamiento, productivas, comerciales, legales, tecnológicas, y de acceso a la capacitación. Proporciona financiamiento para inversión productiva y contratación de servicios especializados (línea de promoción económica, asesoría y asistencia técnica). También financia proyectos que permitan acceso al crédito y proyectos que apoyen un entorno favorable a las actividades productivas. Está destinado a personas mayores de 18 años, que se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza que habiten o trabajen en los territorios seleccionados, que se encuentren desarrollando alguna actividad productiva (FOSIS, 2002).

A partir del Programa Puente, se ajusta la focalización a personas que estaban desarrollando actividades económicas por precarias que éstas fueran y que no

⁴² Se revisó los Balances de Gestión Integral del FOSIS de los años 2002, 2003, 2004 y 2005, que dan cuenta de las mismas líneas programáticas.

necesariamente cumplieran con el perfil de microempresarios de subsistencia que tenía definido el programa. Esto implicó incorporar un componente de desarrollo de la capacidad emprendedora, promoción económica, financiamiento y asistencia técnica especializada (FOSIS, 2004). El programa se implementa bajo la modalidad IRAL desde el año 2000 y son los Consejos Regionales los que han sancionado la focalización, seleccionado los recursos y los territorios en los cuales se implementa y son los Concejos Municipales los que seleccionan y aprueban los proyectos específicos, que han resultado técnicamente elegibles en el proceso de evaluación ex ante desarrollado por el FOSIS, ya sea directamente o a través de la contratación.

- El Programa de Reinserción Laboral y Empleo, tiene como objetivo insertar laboralmente a personas desocupadas a través de la entrega de capital semilla (subsidio no reembolsable) para el inicio de una actividad de autoempleo, complementado con servicios de apoyo especializados para el éxito del emprendimiento laboral. Está destinado a personas cesantes, acreditadas como tales por la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL). Se trata que accedan al mercado laboral, a través de un trabajo dependiente o de una actividad independiente. En el caso de los dependientes se les contacta con potenciales empleadores, se entrega un subsidio a la contratación por un determinado número de meses y el apoyo para la inserción laboral. En la modalidad independiente, se financian iniciativas de micro emprendimientos, se proporciona asistencia técnica para la formulación y desarrollo del plan de negocio y se entrega un capital semilla (subsidio no reembolsable) como dotación de capital de trabajo. En la modalidad dependiente, a través de un subsidio a la contratación por un determinado número de meses, y entrega apoyo personalizado para su inserción laboral (FOSIS, 2002). Se esperaba atender 331.000 persona cesantes pobres.

A partir de la implementación del Programa Puente fue necesario modificar su estrategia de acción para ofrecer una asistencia técnica de acuerdo a los requerimientos de los adultos integrantes de las familias, cuyo perfil es de mayor precariedad que la población que atendía el FOSIS (FOSIS, 2004).

- El Programa de Desarrollo Social, tiene como propósito financiar proyectos que permitan mejorar las condiciones y calidad de vida de personas, familias y comunidades pobres en materias relacionadas con el desarrollo social. Así se

financiaron iniciativas autogestionadas por las propias comunidades y servicios especializados en las más diversas materias. Este fondo contribuye a que los beneficiarios mejoren sus condiciones y calidad de vida, al mismo tiempo que incrementan su capital social. Sus objetivos específicos dan cuenta de la incorporación de la perspectiva de derechos, ya que señalan que el programa espera desarrollar las capacidades de los beneficiarios para el ejercicio de sus derechos ciudadanos, fortaleciendo la convivencia comunitaria y su integración a las dinámicas locales. También se propone aportar al fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de liderazgo y gestión de los grupos y organizaciones sociales de base para el desarrollo de nuevas iniciativas de interés común. Además, trata de fortalecer y desarrollar capacidades en las personas para acceder y aprovechar servicios de carácter social que necesiten y las oportunidades del entorno. Al mismo tiempo se trata que las familias aprendan a resolver adecuadamente la o las expresiones del riesgo social que afecta a las personas y familias en situación de pobreza y extrema pobreza (FOSIS, 2002). El programa financia: 1. El desarrollo de iniciativas o proyectos autogestionados, por parte de grupos u organizaciones beneficiarias. 2. La contratación de servicios especializados en materia de desarrollo social, destinados a satisfacer necesidades o resolver problemas de carácter social de los beneficiarios del programa, ya sea facilitando el acceso a servicios de carácter social existentes, entregados por organismos públicos y/o privados o bien entregando los servicios cuando estos no están disponibles en el territorio. Está destinado a personas, familias, grupos o asociaciones que se encuentran en condición de pobreza o extrema pobreza de las comunas o territorios de intervención del FOSIS. El Programa se ha desarrollado desde el año 2000 en todo el país, bajo la modalidad de IRAL.

A partir del Programa Puente, el Programa de Desarrollo Social se focaliza temáticamente en un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida para las cuales la oferta programática disponible es escasa o inexistente. Desde el año 2004, el programa ha financiado proyectos dirigidos a las dimensiones de habitabilidad, dinámica familiar y salud, concentrándose en la reparación y ampliación de viviendas precarias de las familias Puente y en el apoyo al cumplimiento de la condición mínima referida a que cada miembro de la familia disponga de una cama equipada (FOSIS, 2004).

- El Programa de Nivelación de Competencias Laborales, tiene como objetivo general la nivelación de estudios y la habilitación básica para el trabajo. Para esto, ofrece cursos de nivelación de estudios que se complementan con módulos específicos de habilitación laboral, además de formación socio laboral que dirigido a nivelar sus competencias laborales. Está dirigido a personas en situación de pobreza de ambos sexos, de 18 años de edad y más, que tengan cursado y aprobado al menos el 6° u 8° básico y desertores escolares de escasos recursos que se encuentran fuera del sistema educacional formal, desde a lo menos dos años antes de la fecha de su inscripción en el Programa. Cesantes, subempleados o que buscan trabajo por primera vez (FOSIS, 2002).

En el año 2004 producto de la implementación del Programa Puente fue necesario incorporar un nivel de alfabetización que permitiera nivelar estudios hasta 4° año básico, para ofrecer una alternativa de formación al significativo grupo de adultos analfabetos presentes en las familias del Programa Puente. Esta modificación al programa permitió contribuir al cumplimiento de una de las condiciones mínimas de la dimensión educación que se refiere a que “los adultos de la familia sepan leer y escribir”, aumentando dicha condición a la aprobación del 4° año de enseñanza básica (FOSIS, 2004).

- La Generación de Capacidades en Localidades Pobres, es un programa destinado a expandir y desarrollar capacidades en las personas, grupos, organizaciones y comunidades en la solución de los problemas que los afectan, a través de una gestión autónoma, contribuyendo al aumento de su capital social e inserción social (FOSIS, 2002).
- Las Iniciativas de Complementariedad, están destinadas a financiar iniciativas de carácter innovador y/o acciones estratégicas de complementariedad con otras instituciones y organizaciones que desempeñen un rol protagónico en los ámbitos de intervención en los cuales actúa FOSIS. Se trata de lograr resultados complementarios a los obtenidos a través de la inversión programática. Aquí se encuentra el Programa Un Barrio para mi Familia (Convenio MINVU-FOSIS) y Acciones de complementariedad y/o innovación (Habitabilidad Chile Solidario) (FOSIS, 2002).

En el año 2006 asumió el cuarto gobierno de la Concertación, con énfasis en la inclusión social, derechos garantizados por el Estado a lo largo del ciclo vital. Uno de los ejes de este gobierno fue la profundización del Sistema de Protección Social que sigue el ciclo de vida de las personas y también se profundiza el enfoque de derechos en las políticas sociales. La Reforma Previsional crea un pilar solidario, fortalece el pilar contributivo y desarrolla el pilar voluntario, asegurando la complementariedad y consistencia entre ellos. Además se amplían las enfermedades contenidas en el Plan Auge de salud.

Por su parte el FOSIS amplía su oferta programática y la pone al servicio del Sistema de Protección Social, entregando una oferta preferente a los beneficiarios del programa Puente. Se crea una nueva línea programática de Generación de Ingresos, donde se reúne a los programas cuyo objetivo es que las familias mejoren sus ingresos.

En el periodo 2006 -2010 la oferta programática del FOSIS se organiza en base a cuatro ejes: 1. Sistema de generación de ingresos. 2. Programas de empleabilidad. 3. Programas en el ámbito social-territorial, especialmente el Programa Puente y 4. Iniciativas de complementariedad.

- El Sistema de Generación de Ingresos y Empleos, es una línea que agrupa a los programas orientados a la generación de ingresos, a través del mejoramiento de las condiciones de empleabilidad, a través de la capacitación de unidades productivas en temas relacionados con el desarrollo de actividades económicas y que potencian la capacidad emprendedora. Además proporciona asesorías y asistencia técnica para resolver los problemas específicos sobre las organizaciones productivas, lo que se complementa con la línea comercial para posibilitar el posicionamiento en los mercados y en la línea de formación y capacitación laboral. Esta línea se compone de los siguientes programas:
 - Programa de Apoyo a Actividades Económicas (PAAE), que busca que los trabajadores o microempresarios independientes fortalezcan sus actividades, por medio de apoyo técnico o financiero. El 70% de los beneficiarios fueron integrantes del programa Puente, pero fueron atendidos por este programa en su calidad de unidades productivas individuales. De esta forma el programa contribuye al cumplimiento de la condición mínima N°4 de Ingreso del Programa Puente que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de la indigencia.

- Programa Apoyo al Trabajo por Cuenta Propia (Ex. Programa Reinserción Laboral y Empleo), que constituye una oferta preferente beneficiarios de programa Puente.
- Programa Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo, que tiene por objetivo aumentar los ingresos disponibles de las familias de zonas rurales, que se encuentran en situación de pobreza extrema y/o pobreza, a través del ahorro que generan mediante la producción de alimentos para el autoconsumo. El programa tiene un solo componente que se operacionaliza sobre la dimensión ingreso del programa Puente. Este componente considera el acceso a tecnologías simples y de fácil manejo para producir alimentos sanos y con eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Considera capacitación en el uso u manejo de las tecnologías implementadas, junto con los materiales e insumos y apoyo educativo para mejorar hábitos alimentarios con nociones básicas de alimentación y nutrición. En el año 2008 el programa es traspasado a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Chile Solidario, que introduce la modalidad de ejecución a través de los municipios.
- El Programa de Nivelación de Competencias Laborales, continúa sin modificaciones excepto en oferta preferencial para beneficiarios Puente.

Por otra parte, los otros programas se pueden agrupar en un enfoque social – comunitario (apoyo a familias y comunidades) con proyectos que buscan que los beneficiarios aprovechen los recursos disponibles y las estrategias para afrontar los riesgos. De esta manera, se les valora como sujetos activos, que ya no dependen de los programas de asistencia, estimulando en los beneficiarios y sus comunidades la auto-iniciativa para mejorar sus condiciones de vida.

- El Programa de Desarrollo Social, se orienta a cubrir las condiciones mínimas demandadas por las familias del Programa Puente, que no son cubiertas por la oferta estatal o lo hace de manera insuficiente. El objetivo es contribuir a que los beneficiarios del programa superen sus condiciones de pobreza, en la medida que cuentan con herramientas adecuadas para manejar los riesgos frente a los cuales son particularmente vulnerables. Son beneficiarios de este Programa las personas que habitan en los territorios seleccionados y que pertenecen a alguno de los grupos objetivos definidos por el FOSIS, los que se especifican en las Bases Regionales.

Este programa tiene dos componentes: Proyectos Autogestionados de Desarrollo Social y Proyectos de Servicios Especializados. Los primeros, son presentados por grupos y organizaciones de los territorios identificados en la intervención, que están orientados a resolver problemas de carácter social que les afectan, que han sido identificados y priorizados por los propios beneficiarios. Por otra parte, los proyectos de los Servicios especializados permiten a los beneficiarios acceder a bienes y servicios que les permitan resolver problemas de carácter social, priorizados en la Planificación Territorial del FOSIS.

- El Programa Puente, entre la familia y sus derechos. Tiene el objetivo de brindar atención integral a familias indigentes de manera tal que un plazo determinado, ellos puedan superar la condición de extrema pobreza que les afecta. Los beneficiarios deben pertenecer a familias en extrema pobreza y haber sido invitada, ya que no se postula.
- Generación de Capacidades en Localidades Pobres:
 - Programa de Promoción para la Participación, cuyo objetivo es contribuir a fortalecer las capacidades personales, grupales y organizacionales de los beneficiarios FOSIS, a través del desarrollo de la confianza, la integración a redes de solidaridad y apoyo, de la apropiación de oportunidades. Se trata de fomentar la apropiación de todas aquellas herramientas que les permitan proteger a sus miembros a través de una gestión autónoma para la resolución de las necesidades colectivas e incrementar sus posibilidades de influir directamente en las decisiones que les incumben para aportar al mejoramiento de sus condiciones de vida.

El programa contrata regionalmente un servicio de apoyo y acompañamiento para las personas, grupos y organizaciones que participaran en la intervención FOSIS para fortalecer su asociatividad y desarrollar capacidades mediante la elaboración de un proyecto para ser financiado por los programas de Desarrollo Social o Fomento Productivo de FOSIS y de un plan de acción a tres años.

El programa está destinado a habitantes de los territorios seleccionados para la inversión FOSIS y que pertenezcan a alguno de los grupos prioritarios definidos

por la política social del gobierno: infancia, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, mujeres y pueblos originarios, y/o que formen parte de grupos y organizaciones de carácter social.

- Programa Aquí Yo Hablo, cuyo objetivo es abrir oportunidades y desarrollar capacidades comunicacionales en los sectores pobres. Aumentar la visibilidad e incidencia en la opinión pública de los microempresarios, organizaciones de vecinos y otros sujetos sociales de base que viven en situación de pobreza y/o desarrollan proyectos financiados por el FOSIS, facilitando su acceso directo a los medios de comunicación local existentes. Hay un fondo concursable regional que entregado a distintos medios de comunicación (radios locales y comunitarias con concesión vigente; TV abierta, cable o comunitaria; periódicos comunales y otros medios de comunicación análogos existentes) un subsidio al costo⁴³, para que en su calidad de ejecutores intermediarios, abran sus emisoras, salas de redacción y estudios de televisión, a la expresividad de personas que, estando en situación de pobreza, han emprendido el camino para su superación.
- Iniciativas de Complementariedad y/o Innovación, integradas por los siguientes programas:
 - Programa Un Barrio para mi Familia (Convenio MINVU – Chile Barrio - FOSIS). Que tiene el objetivo de fortalecer el proceso de consolidación del barrio y de la vida en comunidad, a través del apoyo integral a las familias que han obtenido una solución habitacional a través del Programa Chile Barrio (asentamiento Chile Barrio erradicado), en las fases de pre traslado y de Instalación en el barrio, para su inserción e integración al conjunto habitacional y a la comunidad barrial que los recibe. Está centrado en la consolidación de la vida comunitaria y en la inserción de las familias en el nuevo barrio o en una nueva forma de instalación en los casos en que la alternativa habitacional sea erradicación (MIDEPLAN, 2005a). Este programa se inserta dentro de la estrategia social del programa Chile Barrio; y consiste en la entrega de un apoyo integral a las familias erradicadas de los asentamientos del Chile Barrio. El programa opera a través de un promotor social

⁴³ Subsidio al costo corresponde al financiamiento adicional que requiere emprender una actividad no realizada por un ejecutor y que se inscribe dentro de la lógica de programación habitual del medio de comunicación. Este subsidio financia costos que representan un costo de oportunidad que el ejecutor estima no estar en condiciones por sí mismo de enfrentar.

que trabaja directamente con las familias, acompañándolas en el proceso de erradicación previo y durante el traslado y posteriormente en la llegada y consolidación del barrio que las recibe.

Un Barrio para mi familia se basa en diversos talleres que están orientados a tres ámbitos: individual, familiar y comunitario. Éstos tienen por objetivo reconstruir vínculos entre los integrantes de una familia, partiendo desde el Desarrollo Personal hasta el comunitario, en el que se desenvuelven a diario las habitantes de los asentamientos.

- Programa Iniciativas de Complementariedad para el abordaje innovador de la Dimensión Social y Económica de la Pobreza.

El programa Puente en su concepción considera la formación de capital social, por lo que su diseño se incorpora estrategias para potenciarlo. Pero parte de definiciones limitadas del tipo de capital social que potencia. Entre ellas está el fortalecimiento del capital social individual, potenciando las redes al interior de la familia, ya que considera que en la medida que éstas sean potentes van a proyectarse a las relaciones grupales.

El resto de la oferta del FOSIS, se divide en dos tipos de programas: Los programas vinculados al desarrollo económico, que potencian la generación de ingresos y el fortalecimiento de las microempresas. Además de los programas de desarrollo social. Estos programas fortalecen su accionar en el trabajo de grupos organizados y asociaciones de una localidad. En la intervención, hay elementos tendientes a mejorar el capital humano de los grupos o de los participantes, en aquellos programas que no trabajan con grupos organizados.

CAPÍTULO V. LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN EL FOSIS.

En este capítulo se hace un análisis del proceso de implementación de los programas sociales que realiza el FOSIS en el periodo 1990-2009, entendiendo que este proceso de implementación constituye una parte esencial dentro de la ejecución de una política y de su efectividad. La implementación constituye un proceso complejo por la diversidad de factores implicados. En este capítulo se analizan los aspectos que aparecen en forma recurrente en los autores que han estudiado el proceso de implementación.

En el análisis se revisa el problema que aqueja a un sector de la sociedad y luego los objetivos que se adoptan para enfrentarlo. Respecto al proceso de implementación, se revisan para cada línea de programas el qué se hace, cómo se hace, quién lo hace y con qué resultados. Para el análisis de este punto, se considera la bibliografía que da cuenta de este proceso, formada principalmente por las evaluaciones realizadas a algún programa y periodo del FOSIS, información que es complementada con las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas a informantes claves por la experiencia que han tenido en la implementación de políticas sociales.

El análisis de la implementación de los programas desde el FOSIS, se consideran dos periodos, ya que a mediados del periodo en análisis hay un cambio en la orientación de la política pública, que tiene incidencia en la oferta programática de la entidad.

1. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS FOSIS EN PERIODO 1990-1999.

A) Entorno en que se desarrolla la política social del FOSIS.

El marzo del año 1990 Chile retorna a la democracia, después de 17 años de régimen militar, el país presentaba altos niveles de pobreza, en efecto el 38,6% de la población se encontraba en situación de pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). El nuevo gobierno, del presidente Aylwin, se plantea lograr para el país un crecimiento con equidad, integrando crecimiento económico, desarrollo social y estabilidad política. Con ello, se produce una reafirmación del papel que debe jugar el Estado en el ámbito social

y un fortalecimiento de las políticas sociales sectoriales, lo que va a permitir asegurar un nivel básico en educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo y justicia para toda la población. El presidente Aylwin se plantea además, una política social integral que pueda actuar sobre diferentes dimensiones y que se oriente a mejorar las condiciones de vida de la población y en especial actuar sobre los problemas que afectaban a los más pobres, a fin de que pudieran superar esta situación (Fanta, 2002). Derivado de esto, se hace evidente que se requiere de nuevas entidades que sean capaces de llevar a cabo estas tareas, como lo estima un informante entrevistado en este estudio:

“La necesidad de crear el FOSIS surge como parte del programa político de gobierno de la Concertación. Inicialmente se genera una comisión que trabaja en torno al tema pobreza, que elabora documentos en torno a la nueva institucionalidad y que debía acoger el tema de vulnerabilidad y pobreza”. (Entrevista N°3).

Se produce entonces una marcada diferencia respecto de las políticas sociales que se habían implementado anteriormente, pues con la política social a implementar en los noventa se busca “proporcionar medios a los sectores pobres y vulnerables para que con su propio esfuerzo superen su situación, y favorece el apoyo a grupos más que a individuos o familias aisladas” (Raczynski, 1995a, p. 225).

El recién creado FOSIS es la institucionalidad encargada del diseño e implementación de los programas dirigidos hacia sectores de pobreza, complementarios a la política social sectorial. Se trataba que, con la intervención del FOSIS, se pudieran desarrollar procesos sinérgicos que permitieran a los hogares más pobres, de las localidades más postergadas, acceder a la oferta de programas sociales y lograr su integración a los circuitos formales de la economía (Raczynski, 1995a). Sin embargo, la instalación de esta nueva institucionalidad no fue fácil, sobre todo por lo pionera que resultaba la iniciativa en Chile y en América Latina, por lo que no se contaba con antecedentes y menos aún se disponía de lecciones aprendidas, como queda en evidencia en palabras de la siguiente persona entrevistada:

“Siempre es difícil no solo implementar programas, sino que legitimar una institución. Instalar la institución, significa aunar criterios entre las diferentes oficinas regionales. Yo estuve en los primeros cuatro años del FOSIS, y me

acuerdo que las discusiones eran porque nadie sabía bien, cómo había que hacerlo. O sea estaba la idea global, pero ¿cómo se hace esto? ¿cómo se evalúa? Entonces, el primer año fue más la instalación del FOSIS que la instalación de programas. Ya al segundo año los programas estaban funcionando como el Entre Todos”. (Entrevista N°9).

En el periodo que en Chile se produce la transición a la democracia, existía una red de ONGs especializadas en temas sociales, que habían desarrollado durante los años de dictadura, un interesante trabajo comunitario, sobre todo en sectores populares. Estas ONGs estaban localizadas a lo largo de todo el país y eran financiadas con la cooperación internacional. Con el retorno a la democracia el financiamiento decrece y a medida que el país mejora los índices sociales, deja de ser sujeto de esta cooperación. (González, 2002). Esta experiencia acumulada por las ONGs fue aprovechada en la instalación de FOSIS, pues había visiones compartidas respecto a la pobreza y al desarrollo del país. Así se visualiza esto en una entrevista:

“Con la instalación de la democracia en Chile, los fondos internacionales ya no financiaban a las ONG, entonces todas esas ONG fueron nuestros ejecutores iniciales, porque ellos necesitaban los fondos. Pero además eso fue una tremenda alianza, porque venían trabajando con la gente, no es que se hayan formado como empresa, por lo que pasaron a ser un socio estratégico en la ejecución, ya que se compartía una visión de lo que era el desarrollo del país y de las zonas de máxima pobreza”. (Entrevista N°3).

“...Era claro que el FOSIS era una institución nueva con poco personal, estoy hablando de la época en que Molina estaba a cargo, era imposible que el FOSIS implementara todo... Y estaban las ONG con su experiencia acumulada y que comulgaban con la idea inicial del FOSIS, con esto de apoyar las organizaciones, fortalecer la base social hacer una cosa bien participativa y se basaron en las ONG”. (Entrevista N°9).

La creación de una nueva institucionalidad, más la experiencia de las personas que trabajaban en las ONGs generó muchas expectativas respecto de las potencialidades que este binomio tendría para enfrentar la pobreza, como se puede apreciar en las siguientes entrevistas:

“Las ONGs comienzan a desaparecer en el año 1994, porque la cooperación internacional deja de pasar las platas. Y ahí el FOSIS comienza a financiarlas, ante lo cual algunas se resisten y otras no. Con las primeras que empiezan a trabajar para el FOSIS empezamos a ver dónde queríamos trabajar, cuáles eran las localidades pobres. Eso fue en los años 95-95”. (Entrevista N°5).

“En la fase inicial, éramos reconocidos como la ONG del Estado, porque era muy flexible. Para los que veníamos de otros lados... era por fin tener la oportunidad desde el Estado, de implementar políticas que no fueran políticas segmentadas, sino que miraran al sujeto como lo que realmente es, integradamente”. (Entrevista N°3).

Sin embargo, con el tiempo y el desarrollo de los programas, el FOSIS, no pudo mantener su flexibilidad inicial adquiriendo rasgos más rígidos que caracterizan a los organismos del Estado, como se aprecia en las siguientes opiniones:

“Posteriormente, fue distinto, al agrandarse el grupo de trabajo, ya nos ligamos a las políticas establecidas”. (Entrevista N°3).

“Pero a medida que se fueron desarrollando programas, los programas estaban muy estandarizados eran poco flexibles y definían al dedillo actividades, tiempos etc...” (Entrevista 9).

En cuanto al entorno político en que se insertan los cambios se caracteriza porque en la primera década del periodo del estudio, hay dos presidentes, don Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), ambos demócratacristianos. El primer gobierno duró cuatro años, porque era un periodo de transición, pero el régimen presidencial era de seis años.

De acuerdo a la Ley 19.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades de marzo de 1988, la mayoría de los alcaldes en funciones en 1990 habían sido nombrados por cuatro años por el Consejo Regional de Desarrollo a propuesta del Consejo de Desarrollo Comunal. Ambas instancias carecían de toda representación democrática, pues habían sido creados como entidades de participación corporativa en sustitución de la participación vía partidos políticos. Esta Ley establecía que le correspondería al Presidente de la República la designación del alcalde, quien será de su exclusiva confianza

en las comunas de Arica, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Santiago, Conchalí, La Florida, Las Condes, Ñuñoa, Concepción, Talcahuano, Temuco, Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas. Por lo que presidente Aylwin solo pudo nombrar a estos quince alcaldes. Las primeras elecciones democráticas de alcalde se realizaron el año 1992.

No ocurría lo mismo en el plano regional, toda vez que los Intendentes al ser de confianza del Presidente de la República fueron designados primero, por el Presidente Aylwin y luego por el presidente Frei. A la fecha los Intendentes siguen siendo de cargos de confianza del presidente y no son elegidos democráticamente.

El primer periodo está marcado por incertidumbres políticas, porque si bien los militares habían entregado el poder, permanece el General Pinochet como máxima autoridad del Ejército y presente en la política chilena como un actor relevante. Permanecen enclaves autoritarios de la Constitución, como son el Consejo de Seguridad Nacional (con miembros nombrados por Pinochet) y el Congreso Nacional estaba compuesto por 9 senadores designados por el gobierno saliente y 38 senadores elegidos en votación popular.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin, se vivieron algunos episodios en que la democracia se vio amenazada. En noviembre de 1990 el Ejército realizó el “Ejercicio de Enlace” oportunidad en que se acuarteló y realizó maniobras en las afueras de diversas ciudades. Luego, En 1992 se descubre a la Dirección de Inteligencia del Ejército interceptando llamadas telefónicas del presidente y a algunos senadores. Y en 1993 un nuevo acuartelamiento conocido como el “Boinazo” situación en la que la plana mayor del ejército se mostró en tenida de combate.

Durante el gobierno del presidente Frei, Pinochet dejó la Comandancia en Jefe del Ejército, asumiendo como Senador Vitalicio. Cabe señalar que el año 2006, se modifica la Constitución Política y se pone fin a los Senadores Designados, quedando la Cámara del Senado compuesta por 38 senadores, todos elegidos democráticamente.

B) El cambio en la política social del periodo.

El FOSIS se instala como una institución que desarrolla nuevas formas de intervención destinadas a superar la pobreza, que busca movilizar recursos adicionales del sector

privado y de los propios beneficiarios. Este espíritu queda reflejado en su lema institucional “invertir con la gente” (Parker, Rivas, & Cauas, 1999, p. 16).

La política social implementada desde el FOSIS, estimula la colaboración entre los sectores público y privado, entendido éste en un sentido amplio, que incluye a organismos no gubernamentales (ONG), organizaciones gremiales, sindicales y de la comunidad, así como la empresa privada. Se considera que el Estado desempeña un papel esencial en materia social, lo que no significa ejecutar las acciones, sino que debe normar, estimular, supervisar y asegurar el financiamiento de las políticas sociales y la asignación equitativa de los recursos. Se plantea que “determinados programas pueden ser diseñados y ejecutados por instituciones privadas, con recursos públicos obtenidos a través de licitaciones o subcontratación directa” (Raczynski, 1995a, p. 227). Ello implicó promocionar una nueva forma de articulación entre Estado y Sociedad civil, donde “se intensificó el traspaso de responsabilidades en el diseño y la ejecución de programas hacia el sector privado” (Raczynski, 1995a, p. 227). Estos cambios son vistos de manera positiva por las personas entrevistadas:

“La primera gran intervención se hace a través de un concurso de proyectos a nivel nacional, donde se convocó a las comunidades, a las organizaciones, a presentar proyectos, y en función de esas iniciativas, ver cuáles eran las temáticas que se tenían que abordar. Entonces el primer concurso nacional fue muy importante para la gestión posterior” (Entrevista N°3).

Otro cambio importante fue ir estableciendo gradualmente las temáticas que resultaban significativas para los sectores de pobreza y que debían ser trabajados por el FOSIS. En una de las entrevistas se encuentran detalles respecto de cómo fueron apareciendo las temáticas que pronto constituirían la agenda de la entidad además de las primeras herramientas de trabajo, como fue la identificación de las localidades pobres:

“Inicialmente, se abordaron las temáticas de juventud, desde iniciativas chicas, hasta la generación de los Centros de Desarrollo Juvenil (CDJ). A poco andar se visualizó que el tema productivo en las comunidades era muy relevante, por lo tanto se constituyó el área microempresas. El otro tema desde el inicio fue el rural, que se abordó desde la óptica productiva, con los Apoyo Productivo Rural (APR), hasta el tipo de vivienda rural existente. Y el desarrollo social. Es en esta

plataforma social donde se hizo un primer catastro de lo que se definió como localidades pobres del país”. (Entrevista N°3).

Otro aspecto que cobra relevancia con la nueva institucionalidad que significa el FOSIS dice relación con la necesaria coordinación interinstitucional que tendría que existir entre esta entidad creada para combatir la pobreza desde perspectivas innovadoras y las políticas sociales ya existentes en los sectores que tradicionalmente había asumido el Estado (educación, salud, vivienda, trabajo y previsión social). Se establece que estas políticas deben ser complementarias. En las entrevistas se grafica este desafío:

“Y el otro tema que se fue surgiendo como súper clave es la descoordinación entre las instituciones, entre los programas del FOSIS y los supuestos programas de apoyo que venían de otro lado, por ejemplo los programas del SENCE que eran de capacitación pero que claramente tenían que coordinarse con los del FOSIS. El programa juvenil del FOSIS suponía que a los jóvenes les iban a dar capacitación, pero la capacitación no la entregaba directamente el FOSIS sino que la entregaba el SENCE, pero éste tenía sus propias reglas que no coincidían con el FOSIS, que no estaba legitimado ni nada”. (Entrevista N°9).

“Pero también teníamos dificultades. Me recuerdo del Programa de Formación y Capacitación de Jóvenes que fue muy resistido por algunos SEREMIs del trabajo en regiones, porque lo veían como una intervención por el lado. Nosotros intentábamos buscar era la coordinación con el SEREMI”. (Entrevista N°5).

A pesar de la importancia que reviste este proceso de coordinación, constituye una problemática clara sobre todo en la primera etapa de instalación. Sin embargo constituye uno de los nudos a resolver que va a reaparecer ante el desarrollo de nuevos programas de otros organismos, como lo testimonia uno de los informantes entrevistados.

“Cuando después vino el Chile Barrio, esto ya es a mediados del 90, el FOSIS ya estaba ahí, pero como se coordinaba esto con el Ministerio de Vivienda?... Ahí había hartas dificultades. ... También el programa de microempresa era la gran discusión que estaba acá o estaba en SERCOTEC, etc....”. (Entrevista N°9).

Por otra parte, en la documentación revisada, no se mencionan resistencias hacia la instalación de los programas a nivel de comunas, ni de organizaciones. Al interior del FOSIS, el equipo de profesionales que acompaña la primera etapa de su creación y puesta en marcha era muy reducido. Comenzaron nueve personas, equipo al que se fueron incorporando nuevos miembros y al cumplir el primer año de funcionamiento llegaba sólo a veinte y siete personas a nivel nacional. Era un equipo pequeño, con experiencia de trabajo en terreno, conocían el tema y la situación que presentaba el país, al mismo tiempo que conocían a las personas que trabajaban en los organismos sociales y ONG los temas. Era personal muy identificado con la misión del organismo y con el desafío que asumía esta nueva institución. Así lo recuerda un informante en la entrevista:

“Las personas que llegaron inicialmente al FOSIS veníamos de diferentes ámbitos, unos del exilio, otros de las ONGs. En mi caso, yo venía de una ONG. Había mucha gente con vocación de servicio público, lo que es muy relevante para lo que ocurre en términos de mística, entrega, o sea, nadie lo sentía sólo como un trabajo, si no que realmente había una identificación entre las personas que trabajaban ahí, de la misión del FOSIS con la misión personal. Entonces se dio un grupo humano muy importante, que hasta el día de hoy nos juntamos cuando podemos, porque realmente fue muy bonita toda esa primera parte”. (Entrevista N°3).

“Al principio trabajábamos donde estaban las ONG, es decir, donde hubiera gente con las cuales pudiésemos trabajar en terreno, ahí estábamos nosotros, ya que sólo éramos once personas en el FOSIS. Después fuimos creciendo a treinta personas y llegaron los Directores Regionales con una persona de su confianza, después en cada región hubo una persona, pero eso pasó en un período de 5 a 6 años. Es por esta razón que nuestros aliados en los inicios eran las ONG, es decir, el FOSIS nace con una alianza con las ONG”. (Entrevista N°5).

Las personas que comenzaron el FOSIS visualizaban su misión relevante, que su aporte sería significativo en cuanto a cambiar la mentalidad de las personas y grupos que constituían su población objetivo, como puede advertirse en el siguiente testimonio proporcionado en una entrevista:

“El FOSIS lo que hace es generarle problemas a la gente, para que empiecen a pensar. Para mí la pobreza tiene mucho que ver con erradicar el convencimiento de que en la vida no hay nada más que hacer, que mis hijos están condenados a ser lo mismo que yo, y que mi única preocupación tiene que ser tener otro televisor, y ver lo que me dicen por eso. El programa lo que hace es abrir la ventana”. (Entrevista N°2).

Respecto de la perspectiva ideológica que orienta la estrategia social que se implementa desde el FOSIS considera el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables. El enfoque de estos programas, se aparta del concepto de dar ayuda a través de subsidios monetarios destinados a los más pobres, sino se busca proveer a los sectores pobres y vulnerables de herramientas para que con su propio esfuerzo superen su situación. “El propósito es habilitar, generar capacidades y abrir oportunidades para que los sectores pobres y grupos vulnerables tengan voz, se organicen y participen en la solución de los problemas que los afectan” (Raczynski, 1999, pág. 131). El FOSIS promueve en sus proyectos la inversión social, con lo que se espera que se recojan iniciativas originadas en la base social y que haya un aporte en trabajo, recursos o bienes de beneficiarios y de otros agentes (Raczynski, 1995a).

Una de las características de la política social era dar prioridad a la inversión en capital humano, entregando apoyo a las actividades productivas en pequeña escala, junto a medidas destinadas a mejorar la situación laboral de los trabajadores, y al desarrollo de actividades que permitan fomentar la organización y la participación social, en particular en las localidades más pobres. Si se llega a recurrir a la asistencia social individual, ello corresponde a situaciones límites, siendo la excepción más que la regla (Raczynski, 1995a).

C) Implementación de la política social.

El principal mecanismo diseñado para la ejecución de las iniciativas, es el de los fondos concursables a los cuales concurren con proyectos específicos potenciales ejecutores como: organizaciones sociales, municipios, organismos no gubernamentales, sector privado con fines de lucro y otros. De esta forma, el FOSIS no ejecuta directamente sus programas, sino que llama a concursos y licitaciones a estas entidades ejecutoras que

presentan propuestas. O bien suscribe convenios con instituciones estatales y aporta recursos para que los programas de éstas se abran a los sectores más pobres (Raczynski, 1995a).

Esta modalidad de funcionamiento del FOSIS, si bien fue la única alternativa que tenía en sus inicios, dada lo pequeña de la planta con que partió, generó opiniones dispares y se la ve como causa de problemas, como lo muestran el siguiente testimonio:

“Cuando las ONG se comprometían con algún programa, y participaban en un Entre Todos por ejemplo, si era una ONG especialista en vivienda lo que frecuentemente hacían era vivienda, cualquiera fuera la demanda de la población”. (Entrevista N°9).

Desde sus orígenes el FOSIS adoptó el microproyecto como estrategia básica de intervención social, los que han mostrado flexibilidad y pertinencia para adecuarse a situaciones particulares de pobreza, a la vez que permitía resguardar la adecuada participación de los beneficiarios en la ejecución de los proyectos. Por otra parte, el microproyecto se sitúa en una escala de intervención local e impone la necesidad de coordinar la inversión de FOSIS con otras acciones públicas y privadas a fin de que éstas operen como “palancas efectivas” para superar situaciones de pobreza (Fanta, 2002).

Sin embargo, las ventajas que tendría según Fanta (2002) la adopción del microproyecto como estrategia de intervención, no son compartidas por todos. De hecho en las entrevistas realizadas en este estudio se encuentran opiniones diferentes como se puede apreciar a continuación:

“Es que yo ahí siento que hay dos cosas, una el que tú requieras contar con instrumentos que sean técnicamente hechos para ciertas realidades, pero lo que no se tendría que hacer, es abrir el programa en cualquier localidad y en cualquier momento O sea, esto de que donde hay pobres tiene que llegar el programa tal, y tiene que llegar este otro, no es cierto, sino que tienes que tener las capacidad de demandar los programas de acuerdo a la realidad que existe, y entonces entrar con el instrumento bien hecho”. (Entrevista N°2).

“Si, podría haber sido otra cosa, pero lo que predominó fue...esta cosa de hacer programas muy estandarizados, muy predefinidos. En el fondo no confiar de las ONG. Fue complejo, pero había un problema de uso de los recursos, y el FOSIS tenía que rendir cuentas, entonces tampoco podía dejar más grados de libertad”. (Entrevista N°9).

Sin embargo, con el tiempo, muchos de los principios sobre los cuales el FOSIS había diseñado su accionar fueron cambiando, a medida que los gobiernos cambian y a pesar que se trata de gobiernos de la misma coalición de partidos, hay cambios. Uno de esos cambios dice relación con un viraje centralizador, alejándose del trabajo de penetración en las necesidades que el grupo tenía en los distintos territorios, labor que era desarrollada por las ONGs. Es decir, hay un viraje desde un trabajo colaborativo a otro contractual. El siguiente testimonio ilustra esta situación:

“En ese tiempo las ONG eran nuestros “socios”, ya que sin ellos no podíamos hacer el trabajo. Después llegó el momento en que la gente que está en el gobierno dice, “no mira, esto es mío, y yo te contrato para que tú hagas lo que yo creo que hay que hacer”, y ahí hay un cambio”. (Entrevista N°5).

“Al final más que probar metodologías alternativas, el FOSIS implemento una misma metodología de diferentes maneras, porque ...todos tenían que seguir lo que el FOSIS había definido”. (Entrevista N° 9).

Con el cambio en la relación que FOSIS establece con las ONGs desaparecerían algunos de los rasgos positivos que la habían caracterizado, como son la de consulta a los territorios acerca de sus necesidades y las evaluaciones periódicas que permitieran rectificar el rumbo si se desviaba de los objetivos. La siguiente opinión es esclarecedora en este respecto:

“Cuando surge el Chile Joven y en conjunto con el SENCE, nos preguntamos a quién les vamos a pasar el dinero, decidimos que tenían que ser un organismo certificado. Ahí se crearon las OTEC y se empieza a generar un mundo en el que yo te doy a ti, pero tú tienes que trabajar para mí. Y ya no existe esa interacción continua con nuestros ejecutores, se deja de preguntar. Antes nosotros hacíamos encuentros dos veces al año con nuestros ejecutores, se evaluaban los programas con ellos, nos hacíamos encuestas, hacíamos evaluaciones, donde había gente que

facilitaba la conversación, que habitualmente éramos nosotros mismos. Conversábamos con la gente que estaba haciendo el trabajo en todas las regiones de Chile. Nos preguntábamos qué hemos hecho bien, qué hemos hecho mal, qué tenemos que mejorar y acordábamos el trabajo para el próximo año. Así se hacía.Yo me acuerdo de encuentros que hacíamos en Pirque con más de 80 personas de todo Chile, en el cual diseñábamos el programa del próximo año con la gente que lo estaba ejecutando”. (Entrevista N°5).

El cambio que opera en la forma de ejecución de los proyectos de FOSIS y en los principios que la orientan es visualizado como fruto del cambio del modelo económico que se había instaurado en el país durante la dictadura y que los gobiernos democráticos no hicieron más que consolidar. Esta visión se refleja en el siguiente fragmento de entrevista:

“Cuando empezamos la década de los 90s, la ONG era un tipo de institución muy basada en el concepto solidario y de lucha democrática, porque muchas de ellas operaban con financiamiento de la cooperación internacional, que venía desde la dictadura. Muchas de ellas trabajaron en la organización de bases. Luego, ellas fueron presentando proyectos al FOSIS y los ejecutaban, porque tenían conocimiento del territorio. Pero posteriormente, ocurrió que terminó por imponerse el mercado. Y finalmente, lo más valorado no fue la solidaridad, ni el conocimiento del territorio, ni tampoco el fortalecimiento de la acción colectiva, sino que, lo más valorado fue, la construcción de la infraestructura, lo técnico, y para eso fueron otras las instituciones que tuvieron más competencia. Esto llevó a que FOSIS como institución se enmarcara completamente en el carácter que se desarrolla en el mercado, que contrata servicios, primero a las ONG y después a las consultoras” (Entrevista N°8).

Otro cambio en la forma en que se ejecutan los proyectos, tiene su origen en un estudio realizado entre 1994 y 1995 sobre los resultados que lograban los programas de FOSIS. Como dichos resultados eran muy variados, algunos exitosos y otros sin efecto, se llegó a la conclusión que mejor que trabajar por separado con los diferentes grupos objetivos, como por ejemplo mujeres, jóvenes o microempresarios, había que pensar en el desarrollo del territorio. Esta estrategia se veía más adecuada para captar las necesidades reales en una determinada localidad.

“En la evaluación que hicimos en los proyectos FOSIS aparecía que algunos eran súper exitosos, pero muchos no tenían nada que ver y no servían para nada. Entonces, o no le daban empleo a los jóvenes o las mujeres se entretenían mientras estaba la capacitación pero nunca la usaron o las máquinas de coser que se les entregó las vendieron o ... siempre se daba el caso de Lota que capacitó a no se cuanta gente para que abriera peluquerías...Entonces ahí fue como el enfoque territorial tuvo que partir bien de abajo y ... debió hacer programas más pertinentes y diferenciados, diferenciados por territorio y más participativos”. (Entrevista N°9).

Entre las críticas que se formulan a la forma de ejecución de los programas que FOSIS ejecuta para enfrentar el problema de la pobreza, se menciona a la participación, la que quedaba en manos de la entidad que ejecutaba el proyecto. Las opiniones apuntan a que inclusive si se procedía participativamente eso no significaba que luego fueran tomadas en consideración. Además se piensa que la participación, cuando la había, no tenía continuidad.

“La participación que hubo era súper instrumental, Eran consultas a la población sobre lo que cada intermediario quisiera. ...Y lo que se hacía con la consulta no amarraba nada. Lo que se hacía con los resultados de la consulta dependía no del FOSIS sino del intermediario o de la ONG. Los que eran participativos de verdad y creaban relaciones horizontales con los destinatarios, salían muchos más airoso por lo menos de esa experiencia puntual de 3 o 6 meses. Pero el proceso de superación de la pobreza es mucho más que 3 o 6 meses... entonces tampoco había continuidad”. (Entrevista N°9).

Finalmente, otra crítica que se realiza al proceso de ejecución de los programas tiene que ver con la evaluación, en el sentido que FOSIS controla a las unidades ejecutoras registrando las actividades realizadas. Si bien se tiene en claro que en lo social es difícil medir resultados de programas, sin embargo, es posible hacer más que registrar el número de reuniones o de otras actividades realizadas. Al respecto se opina:

Lo que se controló fueron puras cosas de realización de actividades, más que resultados. Ahora medir los resultados es difícil en el ámbito social, eso yo lo tengo súper claro”. (Entrevista 9).

D) Programas de Desarrollo Económico.

Los programas de desarrollo económico reúnen un conjunto de programas que apoyan a la microempresa urbana, la economía campesina, la juventud popular y otras iniciativas orientados a la generación de ingresos por parte de los beneficiarios, sea fortaleciendo las microempresas, o entregando apoyo técnico, de gestión y financiero para que microempresarios y trabajadores independientes mejoren sus capacidades para manejar sus unidades productivas.

Uno de los programas que involucra una mayor proporción de los recursos en este grupo de programas es el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, que comienza a ejecutarse a inicios de la década del noventa. Si bien en su evolución histórica no presenta modificaciones sustantivas, la experiencia del Programa da cuenta de la introducción de mejoras que se realizan en todos los programas.

a) Problema que atiende.

Durante la década del 70, la economía chilena comienza una transformación, que significa una reconversión industrial, se abre la economía a los mercados internacionales, lo que lleva al desarrollo de un sector productivo moderno, tecnificado e incorporado a la economía nacional e internacional. El fomento al desarrollo económico en el período anterior a 1990, se orientó hacia los sectores más modernos de la economía, concentrando la política de incentivos principalmente en los exportadores y las empresas de mayor tamaño.

La evolución de la tecnología, de los mercados y la capacidad empresarial, ha significado restrictivas barreras a la competencia para otro sector de la economía, que se va quedando atrasado tecnológicamente, sin capital y orientado al mercado local. En la década del ochenta, el país presenta altas tasas de desocupación, y ese sector retrasado crece como alternativa de subsistencia. Se trata de microempresas, talleres, empresas familiares, trabajadores por cuenta propia y otras alternativas productivas y de servicios, que no ha tenido acceso pleno al proceso de modernización que han experimentado otros ámbitos del quehacer productivo y comercial del país (Cohen, y otros, 2001).

Hasta el año 1990, el sector de la microempresa fue atendido de manera dispersa, sin una política explícita ni la definición de una institucionalidad responsable de las acciones orientadas al sector.

A través de su oferta, el FOSIS ayuda a afrontar el desempleo, los bajos ingresos, el no acceso a estudio y la baja o nula capacitación para el trabajo.

b) Respuesta al problema.

Un programa social es siempre una propuesta de solución a determinado orden de cosas que se desea modificar. En los orígenes del FOSIS, la discusión acerca de las líneas de acción para la superación de la pobreza puso de relieve la pertinencia de un enfoque que diera prioridad a “crear riqueza”, por lo que debían dedicarse los esfuerzos al fomento del ámbito productivo. De este modo, la línea de acción estuvo orientada hacia el aumento de ingresos para así lograr una mayor permanencia en el empleo, propendiendo a que los microempresarios/as fueran sujetos y no objetos de política. Se pretendía ofrecer no solamente nuevos instrumentos para la microempresa sino también un apoyo integral que cubriera las necesidades de los microempresarios/as. Uno de los mayores desafíos consistió en diseñar un mecanismo de asistencia crediticia a los microempresarios/as, que permitiera una mayor cobertura regional y que no estuviera sujeto a la capacitación (Cohen, y otros, 2001).

Los informantes entrevistados también mencionan las dificultades del diseño de programas para atender a microempresarios, pues no existía mucha experiencia previa, ya que solo había un organismo que desarrollaba iniciativas de atención a este grupo objetivo:

“El FOSIS partió el 90, con programas de Microempresas. En esos años había muy poca experiencia de microempresas en el país. En ese tiempo existía el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), que tenía un programa que se llamaba Apoyo a Empresa Menor, que eran microempresarios. En el año 83 se había definido que el término microempresario, pero como era despectivo “micro”, por eso le llamaron empresa menor. Este programa partió con financiamiento CORFO, lo ejecutaba SERCOTEC, pero era un programa muy chico”. (Entrevista N°4).

Luego, los informantes recuerdan la historia de cómo gradualmente FOSIS fue logrando articular la atención a la microempresa. Los testimonios ilustran este proceso:

“El programa FOSIS para microempresa se inició, como un convenio entre SERCOTEC, FOSIS y el Banco del Desarrollo. SERCOTEC colocaba la parte técnica, el Banco del Desarrollo sus habilidades crediticias y el FOSIS prácticamente financiaba. Esto fue el inicio, y de ahí en adelante el FOSIS (año 91), partió con sus programas de microempresa trabajando con ONG. En ese tiempo las ONG no era muchas, estaba la Fundación Trabajo para un Hermano, la Cooperativa Liberación, SERCAL, Sur Profesionales, y algo en regiones”. (Entrevista N°4).

El objetivo institucional del FOSIS es contribuir a que los microempresarios y sus familias inicien o aceleren procesos sustentables conducentes al mejoramiento de su calidad de vida. Se trata que aumenten sus ingresos, para así lograr una mayor permanencia en el empleo, propendiendo a que este grupo objetivo sean sujetos y no objetos de política.

La población objetivo de los programa de desarrollo económico está constituida por microempresas y trabajadores por cuenta propia de ambos sexos, rurales o urbanos, que se encuentran en situación de pobreza y marginalidad económica. Las microempresas o trabajadores apoyados deberán ser productores de bienes o servicios (requisitos de no sobrepasar un de ventas y dotación de personal)⁴⁴

Para llegar a esta población el programa realiza una focalización territorial de la inversión, buscando el desarrollo de metodologías de focalización que permita identificar a las personas y grupos pobres dentro de las oportunidades y carencias socio productivas de su entorno (Parker, Rivas, & Cauas, 1999, p. 17). Sin embargo, los requisitos para constituirse en población objetivo son bastante exigentes, como se opina en una de las entrevistas:

“Cuando se inició el FOSIS y el programa de microempresa, nosotros trabajábamos con microempresarios existentes con 12 meses de antigüedad, no se

⁴⁴ Los requisitos de la microempresa se presentan en el capítulo 5, en subtítulo Oferta programática del FOSIS.

financiaba la creación de microempresas. Después se bajó el requisito a 6 meses”.
(Entrevista N°4).

De acuerdo a la evaluación realizada por Cohen, el hecho que el programa no realice una segmentación de la población objetivo, no va a permitir que se considere la heterogeneidad de la población objetivo, lo que resulta central para una adecuada definición de los productos que se ofrecen, así como para la determinación de criterios de asignación de los mismos. El informe plantea que “el concepto de microempresa es amplio y cubre distintas actividades productivas, escala de operación, tipo de organización empresarial y se caracteriza principalmente por su heterogeneidad. La definición de la población objetivo del programa es muy general y no da cuenta de su heterogeneidad, en términos de sus competencias y capacidades adquiridas, las características de su actividad - que oscila entre el trabajador independiente y el microempresario que tiene un taller con cinco personas a su cargo, con diferentes grados de tecnología y formalización - y los ingresos percibidos” (Cohen, y otros, 2001, pág. 41). Al respecto, el autor concluye que el inadecuado tratamiento de la heterogeneidad deriva en una producción y distribución que “homogeniza” las necesidades, lo que implica una utilización inadecuada de los recursos en relación con su impacto potencial sobre los beneficiarios. Del mismo modo, la falta de diagnósticos sobre la situación de partida de los destinatarios no brinda insumos indispensables para la evaluación de los resultados del Programa (Cohen, y otros, 2001, pág. 41).

c) Análisis de la implementación.

Los programas de desarrollo económico financian proyectos que permitan la sustentación y el desarrollo de las microempresas y unidades productivas los que pueden, en general, ser agrupados en las siguientes líneas de intervención: i) capacitación técnica y/o en gestión; ii) asistencia técnica y/o asesoría en gestión, y iii) apoyo crediticio. Estos proyectos son ejecutados por Organismos Intermedios de Desarrollo (OIDs), a través de los cuales se asignan recursos a los proyectos de los organismos que resulten seleccionados en las licitaciones convocadas por el Programa. (Cohen, y otros, 2001).

Los detalles del camino seguido por FOSIS en el proceso de ir aumentando la cobertura de programas y de poner en marcha el funcionamiento de éstos, queda reflejado claramente en una de las entrevistas, cuyos párrafos relevantes se incluyen a continuación:

“Con los programas de microempresas, partimos donde había capacidad instalada de las ONG, ya que el FOSIS no era el que ejecutaba los proyectos directamente. Después fuimos tratando de que las mismas ONG que ya estaban trabajando se instalaran en lugares más alejados. Hasta ese momento el programa funcionaba fuertemente entre La Serena y Puerto Montt. Después la Fundación Trabajo para un hermano se instaló en Copiapó, El FIDE 12 en Punta Arenas y FUNDESA en Aysén”. (Entrevista N°4).

La ejecución de los proyectos no es realizada directamente por FOSIS sino a través de unidades ejecutoras que se adjudican los proyectos vía licitación. Las comunas poseen un estrecho margen para incorporar ciertas modificaciones, como se detalla en los siguientes párrafos:

“Las bases son generales, y se licitan, es decir, nosotros hacemos bases generales de los programas y damos orientaciones estratégicas. Cada región hace unas bases específicas, indicando las prioridades de ella, como por ejemplo, pescadores artesanales, jóvenes, mujeres jefas de hogar, etc. Esto se hace por comunas. Es decir, pueden hacer modificaciones de las bases centrales, pero son menores, que se refieren a cómo entregar las cosas, en cuánto tiempo, entre otras”. (Entrevista N°4).

“Además, la licitación le da transparencia a los procesos y permiten adecuar la oferta a las necesidades, dentro de ciertos márgenes”. (Entrevista N°4).

“El programa de microempresa se mantuvo constante en el tiempo, en todos los sectores, ya que no estaba focalizado, por ejemplo, a sólo pescadores. El programa se orientaba dependiendo de la zona en que se estaba operando, por ejemplo en la zona de Arauco se trabajaba mucho con agricultores, pescadores, en Santiago a microempresarios de muebles, confecciones”. (Entrevista N°4).

El apoyo a la microempresa muestra bastante estabilidad y entre las modificaciones que se introducen destaca el cambio de nombre. Pero lo significativo es el prestigio del que goza por haber mostrado resultados positivos en una evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Estos resultados hacen cambiar la perspectiva sobre los posibles resultados de los programas, como se describe en el siguiente testimonio de una entrevista.

“Se partió con el Programa de Emprendimiento, el cual siguió por un par de años. Posteriormente se le cambió el nombre a Programa de Apoyo al Microemprendimiento, el cual contaba con muchísimos recursos, dada la evaluación que hizo la DIPRES, que fue una de las mejores. La evaluación permitió cambiar la percepción, de que no había que apoyar el venía partiendo porque era muy dudoso su resultado, por lo que no se sabía que iba a pasar, en cambio si se apoyaba al que ya estaba, era más fácil que les fuera bien. En general, siempre se ha apoyado a la persona en lo que sabe hacer, por lo cual no existía una capacitación previa”. (Entrevista N°4).

Para la línea de apoyo crediticio, se ejecuta con Instituciones Financieras (IFIs) cuyo objetivo es facilitar el acceso a los microempresarios a créditos otorgados por el sistema financiero formal. Sin embargo, la instalación de esta línea no fue fácil, como se describe en una entrevista.

“En esos momentos era Sergio Molina el ministro de MIDEPLAN y fue él quien ayudó a instalar este programa. Él era el que hacía el contacto con los Bancos, para lograr un mayor involucramiento de los Presidentes o Gerentes Generales de estas instituciones. Los bancos que participaron fueron: el Banco del Desarrollo, el Banco Santander a través de la financiera. El Banco del Estado se demoró como tres años en interesarse en el programa, ya que lo estaban estudiando”. (Entrevista N°4).

Las dificultades no sólo se remitieron a lograr la vinculación de la entidad bancaria con el programa, sino que además había mucha reticencia a conceder créditos, por constituir un sector sobre el que no existía información respecto de su capacidad de pago. Pero además de la desconfianza hacia un sector nuevo, también existían dificultades técnicas que implicaban costos. Así se describe en una entrevista:

“Los bancos inicialmente no le daban crédito a lo microempresarios, porque el costo de analizar un crédito para un microempresario, era igual que para un empresario mediano, ya que los antecedentes que se deben estudiar son los mismos: cuánto venden, cómo venden, a quienes les venden, el flujo de caja, entre otros. Y con esos datos, ver si el flujo de caja les daba para pagar el crédito. Ese costo (análisis de crédito), no se paga al otorgar un crédito de \$ 500.000, dado que el interés que se cobraba para dar ese crédito no alcanzaba para pagar el estudio”. (Entrevista N°4).

“Por otro lado, estas instituciones financieras plantearon, que ellos no sabían si las personas iban a pagar o no, porque era un sector que no conocían, y por lo tanto el riesgo era desconocido. Ante este planteamiento, se decidió crear un fondo de aval, para lo cual se les consultó, ¿En cuánto estiman que podía ser el riesgo a grandes rasgos de este sector?, y la respuesta fue que era similar a los créditos de consumo, o un poco más, que en ese momento equivalía a un 3% ó 4%”. (Entrevista N°4).

El conocimiento de las dificultades que tenían las entidades financieras para otorgar créditos a los microempresarios hizo que FOSIS realizara algunas adecuaciones en términos de avalar en alguna medida los costos de hacer los estudios del crédito, como se detalla a continuación.

“En base a esos antecedentes, nosotros creamos un fondo de aval, y avalamos los créditos, pero les cobramos un 2% de lo avalado, entonces si el riesgo es menor, ustedes pierden y si el riesgo es mayor ustedes ganan. Con estas condiciones las instituciones financieras empezaron a funcionar, avalamos un par de créditos, y se dieron cuenta que el riesgo era menor, por lo tanto no ocuparon después el fondo, pero les sirvió para ayudarlos a instalar el programa. Ahí empezó a crecer el programa”. (Entrevista N°4).

Las modificaciones introducidas a fin de facilitar el otorgamiento de créditos de parte de las entidades financieras implicaron bajar el costo del crédito para FOSIS, lo que fue evaluado positivamente por el ente que asigna los recursos de parte del Estado. Además, al poco tiempo de operar el nuevo sistema, la banca se dio cuenta que los riesgos del crédito no eran altos:

“Al Ministerio de Hacienda les gustó mucho este programa, ya que los programas antiguos costaban cerca de los \$ 300.000 por persona, considerando lo que era capacitación y asistencia técnica, fondo que se le entregaba a los privados para que ejecutaran las actividades. En cambio, al operar con las instituciones financieras pagábamos entre \$ 35.000 y \$ 40.000, por cada crédito que daba la banca, por lo cual las platas se multiplicaban. Es por esta razón que este programa nunca ha tenido problemas de financiamiento” (Entrevista N°4).

“El sector no estaba bancarizado, y no tenía posibilidad de crédito, y en general la gente era muy buena pagadora. Por lo tanto, por un lado, se empezó a abrir un negocio nuevo para la banca, y por otro la gente pudo acceder a créditos, que en otro caso tendrían que haberlo obtenidos a través de: prestamistas, mercado informal, del proveedor, los cuales eran mucho más caros que el que le daba el banco, a pesar que las tasas era la mismas de un crédito de normales”. (Entrevista N°4).

La intervención vía financiamiento de proyectos, que si funcionó con los microempresarios, no tuvo los mismos resultados en intervenciones con otras poblaciones objetivo como por ejemplo, con jóvenes.

“Este era un fondo para apoyar iniciativas de los jóvenes, que estaban haciendo cosas en sus poblaciones. Al poco andar nos dimos cuenta que no era suficiente. Empezamos a darles plata a los jóvenes mediante proyectos, pero nos dimos cuenta que dejaban de hacer lo que hacían antes. Siempre me acuerdo que al primer año, fuimos a ver un proyecto en La Granja, de unos “cabros” que hacían colonias urbanas y dejaron de hacerlo, ya que se dedicaron a vender papas fritas con el fondo que les entregamos a través del FOSIS. El FOSIS no les dio la plata de nuevo y dejaron de hacerlas definitivamente. Ahí nos dimos cuenta que los fondos no servían como política pública para la juventud. Por eso durante un tiempo hablamos del síndrome del carro de papas fritas”. (Entrevista N°5).

Para seleccionar a los ejecutores, el FOSIS llama a concurso de proyectos. Para ello, de acuerdo a la normativa vigente, elabora bases de licitación que establecen los términos de referencias contenidos en las bases técnicas y en las bases administrativas.

Las bases técnicas especifican las características que deben cumplir los beneficiarios, características de los proyectos, presupuestos, tipo de servicio de los proyectos; características de los ejecutores, del presupuesto del proyecto y de la evaluación de los resultados del programa. En tanto las Bases Administrativas dan cuenta de las formalidades de la presentación de las propuestas, selección de proyectos señalando los requisitos para admisibilidad, evaluación técnica y adjudicación; del contrato y normas respecto de la ejecución del proyecto y término del proyecto. En el Anexo 2 se presenta el modelo de Bases de Licitación del Noveno llamado.

La situación descrita hasta aquí cambia drásticamente a partir del año 1994, fecha en que se tienen los resultados de una evaluación que realiza el Banco Mundial, con lo que se introducen modificaciones en la forma en que opera el FOSIS, situación que es descrita en detalle en la siguiente entrevista:

“El programa del Banco Mundial, fue un programa de liderazgo y de desarrollo organizacional y al hacer la evaluación se detecta que ha habido impacto cero en algunas áreas, porque estábamos orientados al desarrollo y al proceso y no al resultado. Entonces, se produce un cambio que es bien fuerte, un cambio del producto al impacto. Se cambia hasta el lenguaje, se habla de los beneficiarios, se empieza a hablar de los clientes en algunos programas. Se empieza a trabajar con el marco lógico, se pone más duro el tema, lo que repercute en la organización, ya que parte importante de las personas que trabajaban en los programas se van. Se inicia un rediseño del FOSIS, rediseño programático, rediseño de las unidades, rediseño de las regiones, o sea, hay un cambio grande. Entonces se empieza a definir cuál es el impacto esperable en cada uno de los programas, y se crea la Unidad de Impacto”. (Entrevista N°3).

Las modificaciones que se introducen en el funcionamiento del FOSIS, son sustantivas por cuanto significan un cambio de orientación, desde un trabajo centrado en lo temático, según grupo objetivos atendidos, se pasa a un enfoque territorial, que se describe en detalle en este fragmento de entrevista:

“Del año 96 al 99 estuvimos probando formas distintas de hacer las cosas. El modelo implicaba dirigir toda la inversión a una opción de territorio, identificando, la Unidad de Intervención Local (UIL), en la que debían interactuar

todos los programas la región. En la práctica, esto era un proceso simple, había que identificar la inversión, las necesidades, por dónde se podía entrar, dónde estaban los territorios, cuáles eran las UIL más identificables, promoción, que era un programa que fortalecía a los grupos y organizaciones que estaban en esos territorios, los fondos, uno social y uno productivo, a donde se dirigían todas la iniciativas. Todo eso se definía en la región. Cada región veía los recursos con que contaba”. (Entrevista N°2).

El enfoque territorial también implicó modificaciones financieras, ya que si bien el nivel central adjudica los recursos, son las regiones las que los distribuyen y gastan. Se trata que el nivel central distribuya los recursos con un cierto equilibrio dada la heterogeneidad que hay entre las distintas regiones del país.

“Desde acá se distribuían las platas, en base a una mirada de las concentraciones de pobreza, y el equilibrio de no dejar ninguna región fuera, porque si no, se lleva toda la plata la Octava región y la Metropolitana, y tratar de que estemos en todas partes, con las distribuciones de platas, y con esas platas, tenían que ver para cuántos territorios alcanzaban. Con base a una cierta tarifa por programa. Es que los proyectos casi siempre eran autogestionables, entonces nuestro equipo de terreno no tenía mucha importancia. Ellos tenían que identificar con guías, usar la preinversión para aclarar lo que no sabían. Así que era un lujo que tuviéramos un programa de preinversión. Promoción era el programa que se dedicaba a fortalecer organizaciones, para que ellas estuviesen en condiciones de desarrollar un proyecto de buena manera, y acompañaba a los grupos durante la ejecución del proyecto. (Entrevista N°2).

Entre los cambios introducidos en FOSIS el año 1996 destaca la implementación de la modalidad IRAL, a la que se van incorporando los distintos programas. En esta modalidad son los gobiernos regionales los que seleccionan los territorios o comunas donde intervienen los programas FOSIS. Sin embargo por la naturaleza, en los programas productivos, se retrasó la implementación de esta modalidad. El detalle de esta modalidad se describe en los siguientes testimonios de las entrevistas:

“El IRAL era la desconcentración, regionalización de las políticas. Era la definición de mecanismos a través de mesas territoriales de trabajo. El IRAL y el

ISAR se trabajaron con la SUBDERE, que era un mecanismo de asignación de recursos a través de mesas territoriales. El IRAL tuvo mucha resistencia institucional, como todo cambio, pero fue una buena modalidad de trabajo porque logró conformaciones de mesas regionales para ver todos los programas públicos en la región. Esa primera experiencia de mesas regionales fue muy buena”. (Entrevista N°3).

“El IRAL e ISAR no tocaron a los programas de empleo, porque la focalización la hacía la Subsecretaría del Trabajo en base a índices de desempleo, porque los recursos tenían una glosa que permitían intervenir en localidades con tasas de desempleo superior a un porcentaje determinado, nosotros sólo íbamos a donde nos decían que fuéramos, éramos ejecutores. Cuando tuvimos el IRAL, eso nos complicó, porque la focalización era hacia los municipios, y la focalización local sirve, pero está muy mediada por el tema político, al igual que el ISAR, ya que se repartía de acuerdo a los consejeros, y si por ejemplo, si habían consejeros de todos los partidos, ellos se ponían de acuerdo. Nosotros pasamos del IRAL al ISAR, salimos de lo total y nos fuimos a la región, y negociamos los recursos con el Consejo Regional”. (Entrevista N°4).

Sin embargo, la perspectiva territorial de trabajo del FOSIS no era del todo novedosa, ya que los programas rurales habían trabajado de esa forma naturalmente, antes de la reforma, como queda claro en la siguiente opinión:

“Los programas rurales siempre trabajaron en base a territorios, y con iniciativas asociativas, todas eran de organizaciones o grupos que pudieran presentar sus proyectos...Nuestra localización pasaba por información de mesas locales, que buscaban el perfil de la gente con las cuales nosotros podíamos trabajar, como minifundistas y pequeños productores que tuvieran algún recurso, para quienes estos programas tuviera sentido... Nosotros no trabajamos exclusivamente con sectores pobres, trabajábamos con grupos y organizaciones que fueran mayoritariamente personas pobres, pero no sólo ellos”. (Entrevista N°2).

FOSIS se adapta a los requerimientos de la política. Y si bien esta línea de programas de desarrollo económico consideraba apoyo a las microempresas, se abrió a incluir

acciones para la inserción laboral dependiente, como se aprecia en la siguiente descripción:

“Al final del periodo del presidente Frei, hubo un aumento significativo del desempleo, y para evitar tener altas tasas de desempleo, se empezó a contratar gente en los municipios, por lo cual los programas municipales que existían se ampliaron fuertemente, llegando a tener cerca de 120.000 personas trabajando en programas municipales”. (Entrevista N°4).

Sin embargo, la contratación municipal presentó graves problemas, por exceso de contrataciones y falta de recursos para financiar obras en las que pudiera emplearse tal magnitud de mano de obra. Debido a ello, se implementaron programas destinados a la inserción laboral, generándose así dos líneas de acción. Por un lado el Programa de Inserción Laboral Dependiente, y por otro el Programa de Inserción laboral Independiente. Se transcribe aquí la forma en que es visto este proceso en una entrevista.

“Cuando asumió el gobierno de presidente Lagos, empezó a mejorar el tema económico, pero la gente no quería salir de los programas municipales. El problema que existía es que había plata para pagar los sueldos de estas personas, pero no la había para ejecutar obras, y sólo existían pequeñas obras, tales como, arreglar una plaza, por lo que prácticamente la gente no trabajaba. A raíz de esto se planteó el problema de cómo sacar a esas personas de los municipios, y convocaron al SENCE, a la CONAF, al FOSIS, y la SUBDERE que tenían programas similares, pero que eran proyectos. CONAF creó unos programas para insertar gente reforestando parques, SENCE, instauró programas de capacitación para el empleo, y FOSIS estableció un programa que tenía dos líneas, una que era tomar esa gente, capacitarla y buscarle empleo a través de privados, tales como, empresas salmoneras, forestales, dependiendo de la zona geográfica, y las empresas ganaban por persona colocada. Esto se hacía a través del Programa de Inserción Laboral Dependiente. La otra línea era el Programa de Inserción Laboral Independiente, que consistía en todos aquellos que sepan hacer algo, y quieran hacerlo en forma independiente, el FOSIS le financia una cierta cantidad para que partan, eran como \$ 300.000, valor que se mantiene hasta el día de hoy. (Entrevista N°4).

Resolver la problemática de la contratación municipal de mano de obra fue de difícil solución. Una de las vías por la que se abordó fue entregar un monto en dinero, de magnitud tal, que permitiera iniciar un emprendimiento de forma independiente, como se describe a continuación:

“Había mucha gente que con ese monto podía hacer algo, como por ejemplo, jardineros que con ese dinero se compraban la máquina de cortar pasto y la orilladora, personas que sabían soldar y les alcanzaba para comprar la soldadora, muchas personas que trabajaban en venta de distintas cosas. Todas estas personas fueron emprendiendo, pero costó porque la gente no quería salir del municipio. Pero como el programa daba \$ 300.000 y el municipio les pagaba alrededor de \$ 70.000 por media jornada, esto equivalía a 5 meses de trabajo”. (Entrevista N°4).

En el caso de la inserción laboral dependiente, se pagaba a las empresas que contrataban mano de obra, pero también se tenía que pagar a la persona o empresa que hacía los contactos y lograba que se realizara la contratación, como se expresa a continuación:

“En el Programa de Inserción Laboral Dependiente, se le pagaba un subsidio a la empresa, que correspondía más o menos a cinco meses de sueldo del municipio, pero se le restaba el costo del insertador. Era alrededor de \$ 50.000 mensuales, es decir, \$ 100.000 para la empresa que los colocaba y \$ 250.000 para la empresa en que iban a trabajar”. (Entrevista N°4).

Tras todo este accionar, se destaca la flexibilidad que presenta el FOSIS, en especial, en su capacidad para dirigir la atención a grupos objetivos con necesidades tan diferentes como los jóvenes o los adultos mayores.

“Mira, yo creo que la principal virtud que tenía el FOSIS era la flexibilidad y capacidad de adaptación a las exigencias de intervención que aparecían. Por ejemplo, cuando aparece la Formación y Capacitación de Jóvenes a través del FOSIS, o cuando aparece el programa piloto del Adulto Mayor, el FOSIS por las características institucionales que tenía, podía rápidamente responder estas exigencias. Y entre los fondos de solidaridad latinoamericanos, marcaba diferencias, porque el resto eran unas organizaciones muy grandes, que manejaban una cantidad de recursos enormes, y el FOSIS en ese tiempo, el presupuesto total que tenía era de 20 mil millones, y con ellos podía desarrollar todas las acciones

que se la habían encomendado. Y la iniciativa que planteó el FOSIS en algún momento que era la inversión regional y la asignación local, creo que también fue tremendamente novedosa en términos de participación”. (Entrevista N°6).

En general, se reconoce al FOSIS como una entidad que no tiene restricciones para hacer inversión social. En las entrevistas se describe el caso del SENAMA, que por ley no puede atender a personas menores de 60 años, en circunstancias que los cuidadores habitualmente tienen menor edad y eso inhabilita al servicio para desarrollar algún programa con ellos, como se puede apreciar en el siguiente testimonio:

“El SENAMA tiene una serie de restricciones, que el FOSIS no tiene. Por ejemplo las normativas definidas por la ley para personas mayores. SENAMA no pueden financiar actividades que incluyan a personas menores de 60 años. En el programa Más Vida para tus Años, nosotros aceptábamos hasta un 10% de personas entre 50 y 60 años, acá no podemos. La normativa en el SENAMA es taxativa, en el caso del FOSIS la ley le permitía realizar una serie de acciones con una libertad que los otros servicios públicos no tenían”. (Entrevista N°6).

Otra de las características de FOSIS ha sido la continuidad de los programas de micro emprendimiento, a pesar que se les ha cambiado el nombre, y pueden haber pasado a depender de otros servicios, hoy siguen en operación.

“Los programas de apoyo a la microempresa se han mantenido en el tiempo, pero hoy se llama Yo Emprendo Semilla, que es el programa de emprendimiento. Los programas de microempresa, hoy se llaman Yo Emprendo. El programa de apoyo financiero a través de los bancos, posteriormente pasó a SERCOTEC, y después de cierto tiempo volvió a MIDEPLAN, y sigue funcionando”. (Entrevista N°4).

d) Normas.

La Ley 18.989 publicada en el diario oficial del 19 de julio de 1990 crea el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS. En el artículo 9° establece, entre otros, que en cumplimiento de sus objetivos el Fondo podrá financiar, en especial, actividades cuyas finalidades sean:

- Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo.

- Preocuparse preferentemente por la situación de grupos de menores ingresos y en el estado de riesgo social.
- Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos.

El proceso de licitación y los contratos que celebra el FOSIS a título oneroso, para el suministro de bienes y servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, deben cumplir con la Normativa vigente referida a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Normas Legales y Reglamentarias, la Ley 19.886, de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (“Ley de Compras”). El Reglamento de la Ley 19.886 (Decreto N° 250 de 2004) y la Ley 19.880, sobre Bases del Procedimiento Administrativo (sólo en el procedimiento de contratación, Dictamen N° 9.099-2007).

Los llamados a concurso para proyectos de apoyo a microempresas, y otros programas de desarrollo económico se realizan de acuerdo a las Bases de Licitación, las que son autorizadas por Fiscalía del FOSIS entidad que verifica que se cumpla la normativa vigente y luego son enviadas a la Contraloría General de la República para su visación.

e) Orientación de la intervención.

La filosofía que está detrás de esta línea de intervención del FOSIS es no buscar la satisfacción de necesidades básicas, ni generar empleo, sino que se plantea habilitar a los pobres para que ellos mismos inicien un proceso de cambio que les permita mejorar sus condiciones de vida. Se trata de generar y fortalecer destrezas y capacidades productivas, para lo cual se interviene sobre características y potencialidades individuales y familiares (Tomei, 1997).

De acuerdo a la tipología utilizada en MIDEPLAN, considerando el objetivo final, estos programas son de inversión social, cuyo objetivo es proporcionar a los sujetos las oportunidades y capacidades para responsabilizarse, por sus propios medios (Concha, y otros, 2001).

En lo que respecta al contenido de estos programas la prioridad es la inversión en capital humano, el apoyo a proyectos productivos de pequeña escala, la organización de

los sectores pobres y su capacitación para participar y proponer soluciones. Ello, lleva a privilegiar una focalización no centrada necesariamente en las personas u hogares sino que en áreas geográficas, escuelas, etc., y a diseñar programas como, por ejemplo, el de capacitación laboral para jóvenes de sectores pobres, que además del entrenamiento laboral gestiona con las empresas espacios de inserción efectiva en un empleo. (Raczynski, 1995).

En aquellos programas en que se interviene en una localidad vía organizaciones sociales, como son los programas de capacitación a organizaciones campesinas, desarrollo productivo rural y de pescadores artesanales, además de la capacitación en capital humano, se fortalece la organización comunitaria y vinculación con redes comunales para fortalecer el acceso a mercados. Esto permite que los empresarios permanezcan en su actividad, lo que unido al fortalecimiento de la organización, se logra fortalecer el capital social, aun cuando no se explicita en las evaluaciones revisadas ni en el discurso de FOSIS de la época.

f) Relación del programa con grupos afectados.

Los programas de desarrollo económico en sus orígenes se basaban en un modelo *Top-down*, pues desde el nivel central se definían las características que debían tener los proyectos, lo que quedaba expresado en las bases de licitación, que establece las actividades a desarrollar (capacitación, asistencia técnica) y los tiempos máximos que estas actividades que se considera debe recibir cada beneficiario. Sin embargo, se considera la opinión de los ejecutores, de modo que los programas se vayan adecuando a la realidad de los territorios. Sin embargo, esta relación cambia y las ONG pasan a ser ejecutores. Este cambio suscitó opiniones críticas, como ocurre en el siguiente texto de una entrevista:

“Yo creo que lo que cambió es que el que hace el trabajo ahora es “mi empleado”, y yo le voy a decir qué tiene que hacer. Es decir, yo te digo lo que hay que hacer, porque yo estoy diseñando, yo tengo la plata y yo soy el que está definiendo la política. Entonces hay una noción que cambia. Nosotros en las ONGs trabajábamos al revés, la política se tiene que hacer escuchando a la gente que está haciendo el trabajo. Nosotros veníamos con el “vuelo” de luchar contra la

dictadura, que era compromiso, escuchar, estar metido donde las “papas queman”. Después yo creo que nunca fueron a ver los proyectos. Nosotros recorríamos Chile entero viendo los proyectos, conversando con la gente, haciendo el trabajo, ya que el trabajo de diseño lo hacías una vez al año, por lo cual quedaba tiempo para ver lo que se estaba haciendo en terreno. Respecto a los procedimientos estaban súper bien, no teníamos problemas. (Entrevista N°5).

También se opina que lo que se perdió fue la mística del trabajo, lo que ha sucedido en parte porque las unidades ejecutoras están muy presionadas por la subsistencia de su organización:

“Eso se perdió. Si hoy día tú juntas a las OTEC, para preguntarles cómo están haciendo la pega, lo que hacen es ponerse a pelear porque les pagan menos, porque les pagan poco, porque las quieren cerrar, no hay relación. De hecho mientras más se salten a esa gente mejor. Es como pensar, mientras menos plata le pase a la gente que está haciendo el trabajo, mejor, ojalá pudiera pasarle directamente a las personas. (Entrevista N°5).

Entre los problemas que hoy se presentan que los diseños de los programas, es que éstos no se ajustan a la realidad de los beneficiarios. En evaluación realizada a fines de los noventa se plantea que “los entrevistados coinciden en la necesidad de un mayor conocimiento y comprensión de la realidad local, para lograr una intervención que esté de acuerdo con su problemática. Esto es lo relacionado con la poca flexibilidad del programa para adaptarse a las distintas realidades locales” (Cohen, y otros, 2001).

Muchos de los problemas que identifica Cohen (2001) respecto a la capacidad de los productos y servicios que el programa entrega, se explican en parte por las dificultades observadas respecto al diagnóstico del problema y la definición de políticas para el sector. Pero, también se refieren a la capacidad del programa para desarrollar un mayor conocimiento sobre el contexto e incorporar los ajustes requeridos (Cohen, y otros, 2001).

Pero también se presenta el problema que los ejecutores en el nivel local no realizan las instrucciones emanadas de los niveles centrales. En las entrevistas se da testimonio de esta situación:

Yo el año 2010 me puse a hacer consultorías, e hicimos un estudio para el FOSIS. Analizamos el flujo de información que partía desde el FOSIS, pasando por lo regional, hasta la llegada al ejecutor. El estudio se basó en entrevistar a toda la cadena hacia arriba, y nos dimos cuenta que lo que se hacía abajo, no tenía nada que ver con lo que había pensado el de arriba. (Entrevista N°7).

Se opina sobre los beneficios que tiene el trabajar con las comunidades, pero también se reconocen las dificultades de ello, ya que estas comunidades habitualmente no están en condiciones de formular proyectos y requieren de un cierto proceso de acompañamiento que las unidades ejecutoras es difícil que puedan brindar.

“Yo creo que la fortaleza de trabajar con organizaciones y comunidades, es que te permite trabajar dinámicas al interior, teniendo presente que requieren tiempo y experiencia en el apoyo técnico. El supuesto que hace el FOSIS al principio, es que las comunidades y las organizaciones, están en condiciones de presentar proyectos, pero no es cierto. Requieren de un apoyo técnico que es difícil de encontrar, que no es el compadre que le va a dar soluciones, sino que el acompañamiento que fortalezca lo que buscan. Yo diría que había situaciones y casos en que lo lográbamos hacer, y hay otras situaciones en las que el resultado de los programas, era dejar a las comunidades en una muy buena parada para seguir recibiendo otros aportes, o sea, que ya no era, que recibieran cualquier cosa de cualquier manera, sino tenían definido cuál era su proyecto de desarrollo, o por lo menos tenerlo delineado”. (Entrevista N°3).

g) Relaciones con la institucionalidad.

La relación del FOSIS con los organismos ejecutores, se establece mediante contrato, en el que se produce un monitoreo continuo, que permite ir verificando el cumplimiento de los productos y actividades especificadas en los contratos.

Relación con los municipios y otros organismos que operan en la localidad, si bien está considerada en las definiciones de los programas, de acuerdo a la investigación de Cohen existe un escaso fomento al entorno local de la microempresa, al respecto plantea “insuficiente desarrollo de gestiones de cooperación y mecanismos de soporte, además de lo ya observado respecto de la vinculación con los ejecutores debido a la inexistencia

de canales e instrumentos de comunicación sistemáticos con los actores externos” (Cohen, y otros, 2001). Es más, la promoción de los servicios del programa no llega a las localidades, se ha relevado que los municipios no reciben información actualizada sobre el desarrollo del Programa, ni de las acciones previstas a realizar en su ámbito o de los resultados obtenidos.

h) Procedimientos de ejecución.

En las bases de licitación se precisan los servicios con que el proyecto plantea apoyar a los microempresarios, contemplando capacitación técnica y en gestión, asesoría en gestión y asistencia técnica y asesoría grupal. En la propuesta el ejecutor debe explicar para cada uno de estos tipos, metodología de aprendizaje que se utilizará, sistema de enseñanza y material de apoyo a ser utilizado, temarios y contenidos, horas pedagógicas por tema y la cantidad de sesiones en que se desarrollará, así como también la cantidad de alumnos que tendrá el curso y costos. Esto se ilustra en el siguiente testimonio.

“Los proyectos que se financiaban, eran los que presentaban los privados, las ONG, es decir, nosotros los financiábamos, y ellos hacían el trabajo. En general el trabajo iba asociado a capacitación, asistencia técnica y crédito. Los proyectos siempre han sido anuales por el tema presupuestario. Pero la intervención, duraba dos meses y en ese periodo se contemplaba la capacitación, el financiamiento y la asistencia técnica. (Entrevista N°4).

El ejecutor debe elegir la metodología que considere más adecuada, sin embargo las mismas bases estipulan los valores máximos y mínimos que debe considerar la metodología, como por ejemplo que las sesiones de capacitación sea de máximo 25 participantes por sesión, con un mínimo de 25 horas y un máximo de 50, un participante por microempresa. Para la asistencia técnica se contempla que debe ser de mínimo 16 horas y no superar las 36 por microempresario, independiente de los problemas identificados en el diagnóstico y del perfil del microempresario. Si bien se pide que la intervención de respuesta a los problemas identificados en el diagnóstico, no se contempla una medición que permita conocer en qué medida el proyecto contribuye a solucionar el problema identificado.

Los distintos grupos objetivos presentan sus particularidades. En una de las entrevistas se tiene un mayor detalle del trabajo de los programas para comunidades rurales, que se presenta a continuación:

“Los programas rurales en general eran proyectos auto gestionados, proyectos que presentaban las organizaciones para ser beneficiadas directamente, que implicaban contar con un apoyo técnico para la implementación como parte del proyecto. Se buscaba complementar lo que hacía INDAP en sus programas dirigidos directamente a los pequeños productores. Lo que hicimos fue focalizarnos en personas que tuvieran menos de 5 hectáreas de riego básico, que no estaban en los programas de INDAP, como en sectores rurales que no eran directamente agrícolas. Además trabajábamos con el concepto de ruralidad y no de agricultura, ampliando la mirada de quiénes eran los potenciales beneficiarios, que no eran sólo productores, sino que también podían ser procesadores, e incluso gente que prestaba servicios en los sectores en que podíamos generar procesos. Trabajábamos con cooperativas campesinas, con asociaciones de pequeños productores, entre otros. (Entrevista N° 3).

Una de las fortalezas del FOSIS fue que muchos programas fueran concebidos como procesos de mediano plazo, no como una acción inmediata. Eso se logra en los programas rurales que logran extender la duración de la intervención a 18 meses. Cabe recordar que en Chile los presupuestos se asignan anualmente y por eso las intervenciones deben considerar un par de meses para los procedimientos administrativos. Algunas opiniones respecto a las posibilidades que proporcionan los proyectos de medianos plazo y los procedimientos para lograrlo son:

“Para nosotros, era una ganancia neta el tener un programa de 18 meses, eso era ya la locura, estaba en contra de toda la lógica, y nos decían que eso no podía ser. Y se puede hacer bajo un contrato que promete una renovación automática si logras los resultados esperados, y dispones de presupuesto para hacerlo, y con eso empiezas inmediatamente a hacerlo el año siguiente, y no tienes que estar licitando todo de nuevo. Si tienes un buen ejecutor, y tienes un programa de intervención de 18 meses, puedes hacerlo”. (Entrevista N° 2).

A mediados de 1996 se introduce la modalidad IRAL, lo que tiene implicancias en la forma de operar de los programas, ya que de ser gestionados por temas, pasan a ser focalizados territorialmente. El cambio más importante es el traspaso de la decisión del área de intervención desde el FOSIS Central, a los gobiernos regionales. Definidas las áreas de intervención se implementa en esas localidades el programa Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial, que apoya a las localidades para que realicen un autodiagnóstico de su situación y presenten proyectos. La comunidad define la estrategia de desarrollo y la generación de capacidades en los grupos de ejecutores. Pero una vez definido el diagnóstico, operan los programas, que se continúan licitando, pero ajustando a los requerimientos de la localidad (FOSIS, 1999).

El FOSIS, como ya se ha mencionado anteriormente, no ejecuta directamente sus programas, sino que tercia la ejecución de los programas a ejecutores, los que pueden ser organizaciones sociales, municipios que ejecutan proyectos, sociales, organismos no gubernamentales o empresas del sector privado con fines de lucro que trabajan en temas sociales y otros. De esta forma, el FOSIS llama a concursos y licitaciones a organizaciones sociales.

De acuerdo a la información entregada por el programa, durante primeros ocho años de funcionamiento del programa, tuvo 161 ejecutores, de éstos 81 corresponden a ONG, 22 a fundaciones, 21 a corporaciones, 12 a municipios, 11 universidades, 6 cooperativas, 6 organizaciones de iglesia y 2 instituciones públicas (Cohen, y otros, 2001).

En los llamados a concursos se especifican los requisitos que deben tener los ejecutores para poder participar, pero hay una gran heterogeneidad en el tipo de ejecutor y la intervención que realiza. De acuerdo a la investigación de Cohen, se aprecia una calidad heterogénea en los productos que entrega el programa a nivel nacional a consecuencia de la diversidad formulación y ejecución de los proyectos. Esta diversidad obedece a debilidades técnicas de los ejecutores, evidenciadas en los insuficientes diagnósticos, en una deficiente formulación de los proyectos, metodologías de trabajo inadecuadas y el limitado seguimiento de los usuarios. A lo que se agrega que estos organismos presentan un importante grado de vulnerabilidad financiera y con gran dependencia del FOSIS, así como debilidades en lo relativo a la profesionalización de sus recursos humanos y a la tecnología que disponen (Cohen, y otros, 2001).

Ello lleva a Cohen et al (2001) a plantear la necesidad de disponer de un registro de calificación de ejecutores, construido en base en la evaluación del desempeño, y que tenga efectos sobre futuras contrataciones de servicios. El no disponer de una política en la que se considere la experiencia con el ejecutor, se convierte en contra de la ejecución, ya que no hay un estímulo para que los ejecutores mejoren sus instituciones, con las consecuencias que esto trae en la calidad y costos de los servicios.

i) Recursos con que cuenta el programa.

El FOSIS dispone de una planta de profesionales y administrativos con presencia en todas las regiones y un quipo a nivel central, considerando las 15 regiones. Al año 2000 los funcionarios de planta (calidad jurídica) eran 32 personas y 230 personas a contratas. Cabe señalar que entre las personas de planta están los directores regionales, el director nacional y los jefes de departamentos. Esto indica que casi la totalidad del personal del FOSIS tiene calidad jurídica de contrata, es decir, sus contratos se renuevan anualmente, según las necesidades del servicio.

Destaca en el FOSIS el clima organizacional, donde predominan los valores de servicio público, con un estilo de gestión basado en la calidad de su actuación y en el aprendizaje organizacional (Cohen, y otros, 2001). Entre los aspectos que se destaca en el estudio es la motivación del personal, la que se expresa en el nivel de rendimiento personal y colectivo cumplimiento de metas, bajo ausentismo y un gran respeto de horarios, entre otros. (Cohen, y otros, 2001).

En relación al recurso humano que ejecuta el proyecto, las bases de licitación explicitan las exigencias de que las personas que participan directamente en la ejecución del proyecto tengan un nivel de calificación de acuerdo a la intervención que realicen, presentando los currículum de los profesionales que realizarán el servicio. Se considera la experiencia de trabajo en actividades vinculadas con aquellas consideradas en el proyecto que se está presentando, y explicitando experiencias en el desarrollo de actividades de asesoría técnica y/o de gestión, capacitación técnica y/o en gestión, en correspondencia con la o las acciones contenidas en la propuesta. No se permite subcontratar la ejecución de los servicios con otra(s) empresa(s) o institución(es), de

esta forma se vela que las propuestas sean efectivamente desarrolladas por quienes las formularon, tanto en sus aspectos metodológicos como de contenidos.

Los recursos materiales que son necesarios para el desarrollo de los proyectos, deben estar especificados en la propuesta del proyecto que postula en la licitación. Al respecto, se señala que en las bases se debe explicitar el lugar donde se realizará la capacitación, la que puede ser un edificio propio o bien establecer convenios para la utilización del local, por ejemplo con la municipalidad para poder utilizar algún establecimiento de dependencia municipal o con otro organismo que disponga de la infraestructura necesaria. En las bases también se debe presentar el material de apoyo que se considere necesario para el desarrollo de las actividades de capacitación y asistencia técnica, de modo que el beneficiario disponga de todo el material necesario para la actividad.

El FOSIS obtiene financiamiento de la Ley de Presupuestos de la Nación, la que anualmente les asigna un monto para que pueda desarrollar las actividades. Los proyectos de la línea de desarrollo económico pueden sumar otros aportes a la ejecución de los proyectos. Aportes que en el caso del Programa de Apoyo a la Microempresa llegan en promedio, durante las ocho primeras convocatorias, a 30% del presupuesto total de los proyectos adjudicados. Cabe señalar que estos recursos no pasan por el FOSIS, sino van a la ejecución misma de los proyectos, y son manejados por cada ejecutor.

Tabla 12: Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa del FOSIS. Distribución de recursos por licitaciones.

Licitaciones	Aporte FOSIS		Otros aportes		Total
	miles\$	% del total	miles\$	% del total	
I	170.033	100,0%		0,0%	170.033
II	607.082	65,4%	321.760	34,6%	928.842
III	1.311.416	71,2%	529.295	28,8%	1.840.711
IV	1.969.513	63,8%	1.116.037	36,2%	3.085.550
V	2.096.643	55,2%	1.700.941	44,8%	3.797.584
VI	2.610.690	68,2%	1.217.380	31,8%	3.828.070
VII	3.529.672	75,0%	1.174.675	25,0%	4.704.347
VIII	2.496.252	89,0%	309.212	11,0%	2.805.464
Total	14.791.301	69,9%	6.369.300	30,1%	21.160.601

Fuente: FOSIS. Programa de Apoyo a la Microempresa

En relación a los recursos que se les paga a los organismos intermedios, estos no han sido reajustados, lo que genera críticas de parte de algunas personas entrevistadas en este estudio, como se aprecia en el texto que sigue:

“Lo que veo que está pasando ahora, es que en general, los costos que se utilizan para los programas, los márgenes que puedan ganar las empresas, son los mismos de hace 8 ó 10 años. No ha habido una adecuación, eso en ha sido en parte culpa nuestra, pero en mayor medida de la Dirección de Presupuesto. Esto se ha generado por el afán de maximizar el uso de los recursos, lo que se traduce en exprimir mucho al privado. Eso ha ido disminuyendo la oferta de instituciones, por lo cual muchas de ellas han dejado de operar con nosotros, por lo márgenes bajos que pagamos. En cambio SERCOTEC paga mucho mejor, y la CORFO mucho más. Esta última, por los mismos trabajos paga tres a cuatro veces lo que se paga en FOSIS. Esto nos va poniendo en desventaja de acuerdo a qué podemos optar, a la calidad del intermediario. (Entrevista N°4).

j) Resultados obtenidos.

Los primeros años de FOSIS son vistos como fundacionales, en el sentido que la nueva institucionalidad debía comenzar su funcionamiento y debía establecerse los procedimientos a seguir. En este camino hay aciertos y también situaciones que debieron ser corregidas. Algunos testimonios muestran los que fueron estos primeros años:

“Los primeros 8 o 10 años del FOSIS son fundacionales, o sea, con logros bien significativos. En el tema microempresa, yo diría que es el primer servicio público que se logra. Se instaló este sujeto, como un sujeto que podía ingresar a las distintas plataformas de servicios de microempresas. Se instaló el área microempresa en la plataforma del Bandesarrollo, que después pasó a llamarse Banco de Desarrollo, pero además hubo dos o tres bancos, entre ellos, el Banco Estado que creó una unidad especial para trabajar con la microempresa. Igualmente, aunque fue criticado posteriormente, hubo un programa que se llamó Programa de Instituciones Financieras (IFIS), y lo que hacía el FOSIS era subsidiar... lo que era el estudio previo de la solicitud del crédito. Porque ellos no

consideraban como sujeto crediticio a una persona es estado de pobreza o vulnerabilidad, y además, le resultaba muy caro el estudio previo de factibilidad. (Entrevista N°3).

Entre los principales resultados que genera el programa durante los primero ocho años de operación, se cuentan más de 80.000 actividades de capacitación, 45.000 asesorías en gestión y cerca de 24.000 asistencias técnicas. En relación a los créditos, se han otorgado 38.000 por ONGs y 115.000 por instituciones financieras. No es posible tener un número de beneficiarios, ya que puede suceder que una misma persona haya recibido más de un servicio.

Entre los resultados que manifiestan los actores relevantes⁴⁵ consultados en la evaluación de Cohen, se destacan los efectos del programa en los destinatarios, referidos a cambios de mentalidad, lo que se expresa en la manera de gestionar sus negocios y con el acceso a información sobre las alternativas de apoyo y financiamiento. Se valora positivamente la contribución del programa al crecimiento y desarrollo personal de los microempresarios. Asimismo se destaca que esté presente a nivel comunal y se considera la provisión de crédito como una fortaleza de la modalidad de intervención. Desde el punto de visto organizativo, se destaca la creación de asociaciones de microempresarios como consecuencia de la participación en cursos de capacitación ofrecidos por ONGs” (Cohen, y otros, 2001).

Otro aspecto que se valora es que el Programa “ha contribuido a instalar a la microempresa en la agenda de las políticas públicas, legitimándola como un componente importante de la estrategia nacional de desarrollo y superación de la pobreza” (Cohen, y otros, 2001, pág. 7).

De acuerdo a la investigación desarrollada por Cohen, se califica de insuficiente el monitoreo realizado, porque si bien existe una diversidad de evaluaciones, estas tienen objetivos diferentes y resultados no comparables, ausencia de evaluaciones sobre gestión (interna al FOSIS), escasa retroalimentación desde la gestión regional a la gerencia central, entre otros (Cohen, y otros, 2001).

⁴⁵ En el estudio en comento, los actores relevantes entrevistados corresponden a asociaciones de microempresarios, instituciones públicas a nivel nacional, municipios, gobierno regional, organismos públicos regionales, entidades del sector privado, obispado y una universidad.

En relación al sistema de supervisión, se considera que este es inadecuado, explicando que “Se realiza una supervisión generalista sobre una gran cantidad de proyectos con distinta temática en un mismo territorio, lo que resulta insuficiente para controlar su gestión” (Cohen, y otros, 2001, pág. 43). Agrega en relación al sistema de supervisión que la contribución de la supervisión al monitoreo es escasa y se centra en el control del cumplimiento de actividades y entrega de productos, descuidando aspectos relativos a la calidad y pertinencia. Se cuestiona la oportunidad y duración, en muchos casos inadecuadas, de las visitas de campo. Los tiempos que disponen los supervisores son insuficientes, y no siempre tienen las competencias requeridas para el análisis y seguimiento de proyectos de microempresas” (Cohen, y otros, 2001).

Si bien se realiza un seguimiento a las actividades y productos de los diferentes proyectos, de acuerdo a la investigación, éste se centra en el cumplimiento del contrato, lo que se explica por qué son los requisitos que los ejecutores deben cumplir para poder aprobar la gestión y autorizar los pagos correspondiente y el cierre del proceso. Estos seguimientos están protocolizados y se realizan periódicamente. Sin embargo, de acuerdo a la investigación de Cohen, estas supervisiones son insuficientes, ya que no logran dar cuenta de la pertinencia y calidad de las intervenciones en relación a la población que atienden y sus necesidades. Agrega que “se aprecia una débil regulación por parte del Programa respecto a los organismos intermedios, en cuanto a la especificación de los resultados esperados en los destinatarios. Al respecto se observa que las pautas y el seguimiento se centran en el cumplimiento de los estándares (Cohen, y otros, 2001).

Se realiza una supervisión generalista sobre una gran cantidad de proyectos con distinta temática en un mismo territorio y se centra en el control del cumplimiento de actividades y entrega de productos, descuidando aspectos relativos a la calidad y pertinencia. Se cuestiona la oportunidad y duración, en muchos casos inadecuadas, de las visitas en campo. Los tiempos que disponen los supervisores son insuficientes, y no siempre tienen las competencias requeridas para el análisis y seguimiento de proyectos de microempresas (Cohen, y otros, 2001).

E) Programas de Desarrollo social.

Los programas que se orientan al desarrollo social presentan algunas características específicas, que los diferencia de los otros programas del FOSIS. Estos programas consideran la participación activa y permanente de la comunidad en cada fase del programa. Implicando no solo a los beneficiarios de los programas, sino que al conjunto de organizaciones de la comunidad. Se orientan a la generación de cambios del sistema cultural y de relaciones sociales subyacente. Se le asigna un rol permanente y protagónico de los sujetos implicados y de sus organizaciones (Alfaro & Zambrano, 2009).

a) Problema para el cual se genera el programa.

El nuevo gobierno democrático hereda una deuda social generada por la dictadura militar: el 12,9% de la población vive en situación de indigencia, el 38,6% vive bajo la línea de la pobreza. Además de la situación de precariedad existente en los sectores más pobres, la dictadura en forma sistemática, había desintegrado a las organizaciones sociales, culturales, políticas, etc. Son pocas que quedan, aunque fuertes orgánicamente, son las que lideran el descontento social y encauzan las demandas en la lucha social y política. Un factor importante es considerar que en ese período, en Chile, prima un clima de desconfianza hacia todo lo oficial, la comunidad vive con temor (González, 2002).

Los sectores pobres no cuentan con los recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas. A lo que se acompaña una dimensión de carencia social debido a que las familias y personas no cuentan con las oportunidades para desarrollar sus capacidades que les permita acceder a servicios y bienes. Se suma a esto una dimensión territorial, es decir, el entorno no ofrece condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida y su integración a la sociedad.

b) Respuesta al problema.

El programa Entre Todos se basa en la concepción que tenía el FOSIS que planteaba que la pobreza tiene una expresión territorial y por lo tanto era necesario identificar los

bolsones de pobreza existentes al interior de las comunas, ya que es en éstos donde la pobreza permanece, donde no llegan las políticas sociales y no existe la capacidad organizativa, por parte de la comunidad, para acceder a las redes y servicios existentes a escala comunal.

Se disponía de información sólo a escala comunal, donde la diversidad de situaciones era muy amplia. Esto lleva al FOSIS a elaborar un catastro de 1.500 localidades pobres⁴⁶, que representaban el universo espacial posible de intervenir, con límites de población que facilitan el comprometer esfuerzos colectivos fundados en una identidad espacial reconocida y legitimada por sus habitantes, que vaya entre los 300 y los 6.000 habitantes (González, 2002).

“En principio se hablaba de que nosotros íbamos a trabajar en un primer momento 100 localidades pobres, y llegamos, creo a 136, en la primera vuelta. La idea era focalizar en localidades que no tuvieran más de 900 habitantes, había toda una caracterización. Esto estaba muy claro para el caso de situaciones más bien rurales. Después, con el tiempo, obviamente tuvimos que tomar y mejorar esa focalización, porque para lo urbano, no era tan así. Después partimos a hablar con los municipios para ver las disponibilidades que tenían para asumir este programa”. (Entrevista N°1).

En este contexto FOSIS inicia el diseño y la implementación del Programa Entre Todos, programa que opera por 9 años, símbolo institucional en cuanto a participación ciudadana, generación de redes, recuperación de confianzas y trabajo coordinado desde lo local.

“El sentido que tenía este programa era generar identidad territorial, generación de confianza, generar capacidades en las localidades pobres, en cuanto a levantamiento de proyectos, de ideas de proyectos. Por ejemplo, a mí me tocó participar en la adjudicación de los proyectos. Estas se hacían en la misma comunidad, o sea se ponían todas las ideas, las iniciativas, y ellos mismos votaban y elegían la iniciativa que iba a quedar para esa localidad. Esa fue una experiencia muy bonita que después, con los años, empieza a mermar, porque ya mantener un

⁴⁶ Se entiende por localidad pobre a un grupo de personas que comparten un espacio físico, una historia común, problemáticas y demandas sociales comunes y con una gran interacción entre sí (González, 2002, pág. 38).

programa de nueve meses, era tremendamente caro...entonces se empieza a cortar, ajustar, y ya después el programa como tal, no siguió adelante” (Entrevista N°3).

El Programa Entre Todos fue la clave de entrada para el resto de la intervención de FOSIS. Esto implicó considerarlo el primer piso de la intervención, donde el trabajo y la metodología permitió contar con la confianza de la comunidad, la recuperación de la organización y el fortalecimiento de la misma, la relación de la localidad con otros programas estatales que no llegaban antes y que la comunidad ignoraba y la red generada en la propia comunidad (González, 2002).

“Entonces, esos ocho primeros años fueron muy innovadores, con mucho respeto hacia los tiempos sociales que toman los procesos sociales, y levantando la identidad de distintos sujetos como son los jóvenes, los microempresarios, las mujeres. Las mujeres tenían muchos de estos programas sociales a través del Entre Todos, y eran manejados, y diseñados por las mujeres, o sea, había una presencia femenina muy grande. Todo esto permitió que después se pudiera hacer un buen link entre las personas que venían trabajando con el PRODEMU, que después tomó FOSIS, de FOSIS pasaban a SERCOTEC, de SERCOTEC a otro organismo, es decir, iban en esta escalera considerando la oferta pública de servicios”. (Entrevista N°3).

El objetivo planteado era contribuir a que los grupos y organizaciones beneficiarias del FOSIS refuerzan sus capacidades personales, grupales y organizacionales, su integración a las redes disponibles y a la apropiación de oportunidades y en general a todas aquellas herramientas que les permitan incrementar sus posibilidades de influir directamente en las decisiones que les incumben. Se pretende generar capacidades para que los sectores pobres identifiquen colectivamente sus necesidades prioritarias y las satisfagan, asumiendo un papel protagónico en la formulación, elaboración y ejecución de proyectos.

Para ello el programa se plantea dos objetivos específicos: i) estimular la capacidad de organización y de iniciativa en las localidades pobres; ii) reforzar las capacidades promocionales existentes en las regiones y coordinar los esfuerzos y recursos

institucionales existentes y canalizarlos preferentemente a las localidades pobres (Raczynski, 1995).

La población objetivo está constituida por personas, grupos y organizaciones que habitan en las Unidades de Intervención Local que viven en situación de pobreza y que pertenecen o forman parte de un grupo social prioritario (jóvenes, mujeres, tercera edad, entre otros) y que participen en los programas FOSIS.

c) Análisis de la implementación.

El programa Entre Todos trabaja con las organizaciones sociales en localidades pobres transfiriéndoles experiencia en gestión y capacidad de auto diagnóstico, de priorización de necesidades y de diseño de proyectos. Este programa apoya a los sectores pobres en los aspectos que presentan más debilidad, como es la información, calificación y organización para proponer y gestionar soluciones a sus necesidades e influir sobre las decisiones que los afectan (Raczynski, 1995).

“Las localidades fueron claves para todo el trabajo territorial y social que hizo el FOSIS, porque ellas tenían en su plataforma de trabajo de inicio un programa que fue también emblemático, que fue el programa Entre Todos”. (Entrevista N°3).

“Yo creo que una de las grandes cosas fue tomar las experiencias del trabajo de las ONG, o sea, como la metodología de acción”. (Entrevista N°1).

El Entre Todos se propone romper el círculo vicioso de la pobreza apoyando a quienes requieren de los aportes del FOSIS, y que tienen mayores dificultades para beneficiarse de otros programas. El programa define dos etapas sucesivas de intervención en las localidades pobres: La primera consiste en un período promocional de fortalecimiento del tejido social, de conocimiento y articulación entre las organizaciones, de aprendizaje de destrezas en diagnóstico de problemas, priorización de necesidades y elaboración de un plan de acción; mientras que en la segunda se transfieren experiencias en diseño y gestión de proyectos a las localidades (Raczynski, 1995).

“Las estrategias iniciales de trabajo fue el levantamiento inicial en las localidades pobres, con los indicadores que se consideraban, con la modalidad de trabajo y con la asignación de una consultora que se llamaba el Organismo Promotor, que

prácticamente se instalaba en la localidad, haciendo un trabajo día a día y muy alineado con el proceso de la comunidad”. (Entrevista N°3).

En las tres primeras convocatorias el programa ha intervenido en localidades pobres, financiando proyectos de corta duración (de cuatro a seis meses) y bajo costo, de alrededor de U\$ 6.000 (Raczynski, 1995). El 95% de los proyectos aprobados financiaban mejoramiento de vivienda y equipamiento comunitario, que incluía soluciones a problemas de letrinas, saneamiento de aguas, arreglo de viviendas, alumbrado, arreglos de vías de acceso, teléfonos, sedes sociales, postas, bibliotecas, plazas, multicanchas. O actividades productivas orientadas a huertos de autoconsumo, almacenes comunitarios, amasanderías e infraestructura asociada a la producción, con porcentajes similares para cada tipo de iniciativas cercanos al 50% (Salinas, 1992). Los porcentajes varían fuertemente entre regiones, y no se sabe si la preferencia por uno u otro tipo de proyecto se debe a diferencias en los problemas que enfrentan las localidades pobres o si tiene relación con un sesgo que proviene del trabajo promocional o del proceso de selección regional de los proyectos.

El programa se divide en dos ámbitos de influencia, el primero es el familiar, puesto que se busca el desarrollo y funcionamiento dinámico al interior de la familia, asegurando un espacio de confianza entre los miembros de la familia, mejorando las vías de solución de conflictos y facilitando la organización de las responsabilidades y los recursos familiares. En segundo lugar, el enfoque de mejoramiento de la habitabilidad que fortalece las capacidades de liderazgo, trabajo en equipo, comunicación efectiva, resolución de conflictos, acceso y manejo de redes, diseño de proyectos y administración de recursos, con el objetivo de mejorar las condiciones de vivienda en forma colectiva sin participación de intermediarios.

El enfoque de territorialidad implica la descentralización, para focalizar y asignar los recursos adecuados a cada región, es decir, que a partir de un diagnóstico cada región recibirá un capital teniendo en cuenta sus necesidades. También busca promover el desarrollo local, donde la comunidad sea la que tome las decisiones de inversión, con la transferencia de competencias y capacidades de gestión.

“Esta organización...logró tomar a todas las otras organizaciones que habían en ese sector y cuando se planteaba un proyecto, éste era de todos ellos, o porque

apoyaban a uno en particular. Por ejemplo, había muchos en que se apoyó el proyecto de canchas deportivas, y la gente tenía un discurso común frente a eso, ya que para que los jóvenes no cayeran en la delincuencia, entonces la cancha era muy importante para la recreación”. (Entrevista N° 1).

En el año 1991, en base al catastro de 1.500 localidades pobres, FOSIS decide donde opera el programa. Con el proceso de descentralización impulsado por el FOSIS, las decisiones son tomadas por una Mesa de Trabajo Comunal, que decide entonces trabajar en 336 Localidades Pobres ubicadas en 114 comunas (González, 2002).

“Mientras tanto estas organizaciones se formalizaban un poco, y empezaban a operar. En ellas participaban: organizaciones de la iglesia, centros de padres, centros de madres, juntas de vecinos, etc. Es decir, todas aquellas que se quisieran incorporar y todas ellas pasaban a ser parte de esta gran organización. Esto llevó a que en algún minuto, se acusó al FOSIS de querer que las juntas de vecinos no funcionaran, y que funcionaran estas nuevas organizaciones”. (Entrevista N°1).

“Los proyectos eran minúsculos y eran de corto plazo, porque eran proyectos de máximo 9 meses y las primeras iniciativas, en parte se superpusieron, o sea organizaron a la población sin respetar las organizaciones tradicionales subyacentes, sean grupos juveniles, juntas de vecinos, etc.” (Entrevista N°9).

FOSIS asigna la responsabilidad a un profesional en cada Dirección Regional del FOSIS, que se constituye en el Coordinador de Promoción Regional (CRP). Este profesional gestiona, desde la región, el programa junto con los municipios, la comunidad organizada y los ejecutores, debiendo supervisar la totalidad del proceso y asumiendo un importante papel en la capacitación de los ejecutores del Programa. Lo anterior lo realiza de acuerdo a las directrices entregadas por el equipo central de la institución. FOSIS convoca a un concurso a instituciones, con el fin de contratar Organismos Promotores (OP) en cada región, quienes ejecutarán el Programa, bajo la supervisión del CRP (González, 2002).

“Ahí lo que se hizo fue, por una parte, nombrar un encargado de programa, principalmente a personas que estuvieran trabajando en terreno y tenían un aporte que dar que era de carácter educativo. Y ellos hacían el seguimiento de los

programas, apoyaban a las ONG que les correspondía trabajar en esa localidad, etc.” (Entrevista N° 1).

La primera etapa corresponde a la etapa Promocional. El Organismo Promotor, trabaja con la comunidad, con organizaciones y habitantes de la localidad para iniciar un proceso de trabajo conjunto de 9 meses de duración (con el tiempo, esta duración fue modificándose de acuerdo a la realidad de la localidad). Estimula la formación de una Coordinadora de Desarrollo Local (CDL) que articula tanto a los grupos existentes, como a los que se generan y a la comunidad. Trabaja con la CDL apoyándola y fortaleciéndola organizacionalmente (González, 2002).

Desarrolla en conjunto con la CDL, a través de un proceso participativo permanente, el diagnóstico de problemas presentes en la localidad, la priorización de las necesidades existentes y detectadas, elabora ideas a perfiles de proyectos y prepara un Plan de Acción.

“Se partía con un diagnóstico de la realidad, que lo hacían las personas de esa localidad, y con lo cual se determinaba qué es lo que tenían que hacer para solucionar sus problemas. El fuerte que hubo durante esos años fue el tema de los centros comunitarios, porque no se habían podido reunir nunca, y ahora volvían después de muchos años a querer tener un espacio para reunirse, para contarse sus cosas”. (Entrevista N° 1).

A continuación, se desarrolla la segunda parte del programa Entre Todos, el concurso de proyectos. Los promotores del Organismo Promotor en conjunto con la CDL y el resto de la comunidad, seleccionan alguno de los perfiles para ser presentados a fuentes de financiamiento. La CDL decide quién será el ejecutor del proyecto (CDL, Organizaciones de la localidad, ejecutor externo). Se presenta el o los proyectos al concurso convocado por FOSIS. Los proyectos con mejor evaluación son seleccionados, inicialmente por un jurado regional, llegando a ser decididos por la Mesa de Trabajo Comunal. Al menos un proyecto por localidad es seleccionado. FOSIS firma el contrato de financiamiento con el ejecutor y entrega los recursos en forma pública a la localidad y a su ejecutor. Se ejecuta el proyecto, bajo la supervisión del FOSIS. Supervisión que consiste en controlar, apoyar y facilitar los distintos procesos involucrados. Por último,

la CDL evalúa los logros y dificultades del proceso vivido y plantea un plan de trabajo a futuro, que es presentado y sancionado por la comunidad (González, 2002).

“La segunda parte era determinar cuánto iban a gastar, es decir, cuánto era lo que necesitaban. Habitualmente eran proyectos pequeños de 1 a 2 millones de pesos. En ese momento se les pedía un aporte a los beneficiarios, y ese aporte tenía que ver con mano de obra y/o alguna cosa que ellos pudieran encontrar de aporte por parte del municipio. Se acompañaba a estas organizaciones durante aproximadamente 9 meses, que era lo que duraba el programa. Posteriormente, se hacía la inauguración, y se dejaba funcionando en esa localidad. Alcanzamos a cubrir más de mil localidades”. (Entrevista N°1).

El servicio de apoyo a la gestión territorial: Al pasar de la gestión temática de proyectos a otra de tipo territorial, y buscando generar impacto social y productivo con el conjunto de su inversión social en los territorios, en 1996 se crea el Servicio de Apoyo a las Localidades Pobres seleccionadas para ser intervenida por el FOSIS. Este servicio se contrata vía concurso a organismos con experiencia en desarrollo local, para que apoyen a los territorios en el diagnóstico de sus situaciones de pobreza, en la definición de las estrategias de desarrollo y en la generación de capacidades que les permitan la ejecución de proyectos que potencien los procesos de superación de la pobreza (Fanta, 2002).

Inversión regional de asignación local. La implementación de la modalidad Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) permitió avanzar simultáneamente en tres frentes: la coordinación interna de los programas, la flexibilización de los mismos a fin de adaptarse a las situaciones de pobreza particulares que afectan a la localidad, y el aumento de las probabilidades de impacto y sustentabilidad de los proyectos, en la medida en que estos forman parte de una estrategia de desarrollo comunal y regional y cuentan con fuerte apoyo por parte de su municipio. En 1996 la mayoría de los municipios que participaron en esta modalidad comprometieron recursos adicionales a los provistos por el FOSIS para permitir la selección de un mayor número de proyectos (Fanta, 2002).

d) Normas.

Para los programas de desarrollo social rigen las mismas normas de los programas de desarrollo económico.

e) Orientaciones de la intervención.

El programa Entre Todos trabajaba en las localidades más pobres al interior de las comunas del país, estimulando la capacidad organizativa e iniciativas de sus habitantes, tratando de recuperar confianzas, entre la misma comunidad, hacia sus organizaciones y también con actores externos a ella, como municipio, ONG e instituciones públicas.

El programa se concentra en el desarrollo comunitario, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de grupos en situación de pobreza, a través de la promoción de capital humano, para que la población sea capaz de acceder a los servicios básicos y puedan superar las necesidades que les impide mejorar su calidad de vida. Por otro lado, se reconoce la necesidad de un enfoque psicosocial, de forma que los beneficiarios cambien sus actitudes, percepciones y comportamientos evitando que caigan en un círculo vicioso de pobreza. Las dimensiones de confianza y cooperación y la dimensión de asociatividad y redes, permite ver los potenciales de liderazgo, trabajo por la comunidad y confianza en las instituciones por parte de los beneficiarios.

Por lo anterior los factores claves para la intervención del **programa son el capital humano y el capital social**. La adquisición y desarrollo del conjunto de capacidades, conocimientos y habilidades permite que los beneficiarios puedan resolver problemas, que se expresen en educación, experiencia, habilidades sociales y manejo de información y oportunidades. Del mismo modo, el capital social se vincula al concepto de habilitación social, puesto que ésta es la forma de conjugar la confianza y la cooperación entre la población para lograr metas conjuntas para mejorar la calidad de vida. Ello permite a las personas participar en relaciones de cooperación y asociativas, de forma que se puedan organizar para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida, una integración social y que sean capaces de influenciar en decisiones que benefician a la comunidad.

f) Relación del programa con grupos afectados.

Los programas de desarrollo social en los primeros años de la intervención contemplan un diseño híbrido, por un lado el nivel central del FOSIS define los objetivos y estrategia de intervención. Pero los proyectos y las temáticas que se consideran necesarias para dar respuesta a los problemas de la comunidad, son definidos por la comunidad.

El programa considera el apoyo de un promotor social que trabaja con la comunidad para, que en conjunto realicen un diagnóstico, prioricen sus necesidades y elaboren proyectos para satisfacer las necesidades. Son estos proyectos los que después de un proceso de selección regional son financiados.

g) Relación con la institucionalidad.

La relación del FOSIS con los organismos promotores y ejecutores se establece mediante contrato, en el que incluye un monitoreo continuo de actividades y productos. En la región el Coordinador de Promoción Regional es la persona que coordina el trabajo de los organismos promotores, la Mesa de Trabajo Comunal, los municipios y el FOSIS Regional y los organismos ejecutores (González, 2002).

De acuerdo a la investigación realizada por Cohen (2001), la relación con los municipios y otros organismos que operan en la localidad es de un escaso fomento al entorno local de la microempresa, a pesar de estar considerado en las definiciones de los programas. Al respecto plantea “insuficiente desarrollo de gestiones de cooperación y mecanismos de soporte, además de lo ya observado respecto de la vinculación con los ejecutores debido a la inexistencia de canales e instrumentos de comunicación sistemáticos con los actores externos” (Cohen, y otros, 2001).

“Una de las cosas que se decía también, que era muy importante, era que el FOSIS se tenía que vincular con otras organizaciones, con otras instituciones públicas, organizaciones, privados, lo que fuere, para lograr tener más fondos y hacer más cosas, pero eso no se dio tanto en una primera vuelta, porque efectivamente estábamos resolviendo los problemas del aquí y el ahora. Yo pienso que eso podría haber sido como una segunda etapa”. (Entrevista N°1).

En función de la complementariedad y la necesidad de sumar esfuerzos desde el Estado, el proceso vivido en el programa Entre Todos fue que en la primera experiencia tiene un alto costo la incorporación de otros, lo que desencadena la necesidad de trabajar desde varios ángulos el fortalecimiento de la institucionalidad. Como además este aspecto se relaciona con la política descentralizadora de Chile, FOSIS decide entonces destinar los esfuerzos de varios programas, entre ellos los de cooperación internacional (GTZ), que trabaja básicamente con los Municipios y otros servicios potenciando la labor en conjunto (González, 2002).

h) Procedimientos de ejecución.

El FOSIS establece las directrices del programa y cómo se implementa. Para la etapa de promoción se licita y en los términos de referencia se establecen los contenidos que el organismo promotor debe realizar en la localidad que interviene.

“Lo que se hizo fue que una vez que estuvieron definidas estas localidades, la ONG en conjunto con el FOSIS, concurren a la localidad y les cuentan lo que era este programa, que es lo que iba a ser, a qué iba a aportar, etc”. (Entrevista N°1).

Esta etapa es clave ya que se centra en el desarrollo comunitario, lo que incluye el fomento de las confianzas, la cooperación, la asociatividad y desarrollo de redes. Finalizada la etapa de promoción el programa se ejecuta, Para ello se licita.

“Este programa tenía una modalidad, una mecánica y una metodología muy importante, porque privilegiaba el proceso de trabajo con las comunidades y la reconstitución de la confianza que estaba muy perdida, sobre todo en las políticas públicas, después de todos los años en dictadura. El trabajo se hacía entre siete y nueve meses, en forma diferenciada, dependiendo del estadio de desarrollo de la localidad, y con ella se definían los proyectos. Se iniciaba el proyecto asignándole entre 3 y 5 millones de pesos a la localidad, pero se hacía todo el trabajo con ellos, de auto diagnóstico, de diagnóstico, de preparación del proyecto y de la ejecución del proyecto con apoyo ya de alguna empresa que fuera especializada en el proyecto, si era un proyecto productivo, si era un proyecto de infraestructura, etc”. (Entrevista N°3).

“A estos centros comunitarios, habitualmente los apoyaba el municipio, por ejemplo, con el sitio, los técnicos los ayudaban, para que la mano de obra y la construcción la pudieran hacer los propios beneficiarios” (Entrevista N° 1).

Los primeros años los ejecutores fueron ONG, que tenían experiencia en el trabajo local en comunidades pobres. Después con la evolución del programa, las ONGs fueron perdiendo el financiamiento exterior se transforman en organismos ejecutores. Aunque se valora la experiencia que aportaron las ONGs, al convertirse en organismos ejecutores pasan a ser partes interesadas, por lo que motivan a la comunidad a que demanden servicios en los que tienen experiencia.

“Yo creo que una de las grandes cosas fue considerar la experiencia que se tuvo de los trabajos de las ONG, o sea, como la metodología de acción. Lo que pasa es que cuando se está poniendo en marcha el programa, se hace una especie de diagnóstico y ellos cuentan ahí todo lo que hacen, y la idea no era sólo trabajar con el proyecto que ellos tenían, sino que, si había proyectos que se pudieran derivar a otras instancias públicas, también había que hacerlo. Eso lo hacía el representante institucional nuestro en terreno, que los orientaba sobre otros programas que estaban en otras partes, y los apoyaban también desde la institucionalidad pública para que recibieran nuevos aportes”. (Entrevista N° 1).

“Dentro de las debilidades del programa, está que las ONG tenían un rol muy importante, yo creo que en los primeros momentos tuvieron un rol que fue fundamental, pero que con el tiempo se empezaron a transformar en que querían un taller de costura, un taller de peluquería, y era la misma institución la que daba los cursos, es decir ellos iban generando la demanda. Es decir una vez que ya estaba el diagnóstico hecho, se hacía una priorización de los proyectos, y ellos incentivaban aquellos en que podían aportar más directamente”. (Entrevista N° 1).

La metodología se va adecuando a los cambios. Por la forma de focalizar, que priorizaba las localidades rurales, los primeros años el programa atendía más al sector rural, pero después se fueron incorporando localidades urbanas y la metodología se debió adaptar.

“La propia metodología que tuvo el programa...se fue adecuando a los cambios. Al principio teníamos localidades que era pequeñas de 300 a 1.000 personas, pero

después, cuando empezamos a trabajar en lo urbano, teníamos localidades con 6.000 personas o más, entonces lo que hicimos fue subdividir las localidades en espacios más pequeños, para que pudiéramos trabajar con todos, porque obviamente con 6.000 tú no podías tener un proyecto, y los proyectos no eran tan grandes como para alcanzar una mayor cobertura y mayor cantidad de aporte a la localidad. Ahí se pensó también que 1.000 personas debería ser el número óptimo para trabajar y si eran más subdividirse en grupos. (Entrevista N° 1).

Uno de los aspectos más valorados de la metodología utilizada en la etapa inicial es la participación de la comunidad, pero que con las sucesivas modificaciones introducidas por los diferentes gobiernos se fue perdiendo, lo que se lamenta.

“Tú sabes que ante cada cambio de gobierno, se han hecho reestructuraciones en el FOSIS y no se rescatan las experiencias anteriores. Independientemente que el Entre Todos ya no correspondía para la época en que estábamos trabajando, se podría con modificaciones, haber mejorado. Hoy el programa de Desarrollo Social, de alguna manera toca muchas de las cosas que se hacían antes, pero ya no con profundidad que eso requiere, por lo cual quedó rápidamente olvidado el tema de la participación y la organización, aunque todos los documentos del FOSIS, que tú veas en los programas aparece el problema de la participación y de la organización como algo muy relevante. Y cuando ya se pierde definitivamente es con el Puente, porque el Puente trabaja con familias”. (Entrevista N° 1).

La metodología adoptada establecía que después de la etapa de promoción, se ejecutaba el proyecto que obtenía financiamiento mediante concurso público.

“Si bien las localidades se cambiaban, la idea era no dejarlas desprovistas, pero ellos ya tenían que pasar a un segundo nivel, y habitualmente ahí había un programa que era el Concurso Regional.

Se introduce la colaboración de organizaciones que nunca antes se habían incorporado como parte de la política social, como los trabajos voluntarios de los centros de estudiantes de universidades. Se utilizan distintos mecanismos para el trabajo con la comunidad.

“Otro programa que también estuvo apoyando a estas localidades pobres, fueron las Jornadas de Trabajo Voluntario, de los centros de alumnos de las universidades, y que, también postulaban presentando proyectos al FOSIS. Nosotros se los financiábamos y ellos tenían que hacerlo en las localidades y en la región que ellos estaban postulando. Eso se dejó de hacer posteriormente como en el 94 y también el Concurso Regional, y el Entre Todos, así como estaba planificado tiende a cambiar de ruta el año 96”. (Entrevista N° 1).

Se introducen cambios, de programas de los énfasis puestos en el trabajo de terreno, como producto de las líneas que introduce cada gobierno.

“Refiriéndonos al cambio que se introdujo en el programa el 94-95...se hicieron tres programas: el Entre Todos, el Concurso de Iniciativas y Concurso de Proyectos de Apoyo al Desarrollo Productivo Rural. Además estos fueron cambiando, ya que con los distintos gobiernos, los énfasis en terreno se fueron modificando. Todo lo que era participación y trabajo con organizaciones, también cambia. Lamentablemente las ONG fueron perdiendo su financiamiento, y su preponderancia en la institucionalidad pública, por lo que después pasaron a ser meros “transferencistas” de algunos conocimientos”. (Entrevista N° 1).

A mediados de 1996 se introduce la modalidad IRAL, que si bien cambia la decisión de inversión a los gobiernos regionales, al tener la mirada local no tiene cambios importantes. Definidas las áreas de intervención se implementa en esas localidades el programa Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial, que apoya a las localidades para que realicen un autodiagnóstico de su situación y presenten proyectos. La comunidad define la estrategia de desarrollo y la generación de capacidades en los grupos de ejecutores. Pero una vez definido el diagnóstico, operan los programas, que se continúan licitando, pero ajustando a los requerimientos de la localidad (FOSIS, 1999).

“Hoy día volvemos al territorio, con fondos instalados en el territorio, qué significa eso, que también vamos cambiando. Yo creo que afectivamente la pobreza va cambiando y se va mirando desde otras perspectivas. Yo siento que el territorio siempre de algún modo estuvo presente, pero lo que pasa es que no lo habíamos puesto en papel. (Entrevista N° 1).

Hay dos categorías de ejecutores, el ejecutor beneficiario, que es una persona natural o jurídica integrante de la localidad que a nombre de la comunidad o de su organización, se responsabiliza ante el FOSIS de la ejecución del proyecto. En los primeros años de ejecución del programa corresponden a Coordinadoras de Desarrollo Local, organización creada por el programa, juntas de vecinos y en menor proporción organizaciones campesinas y clubes deportivos. Y el ejecutor externo, que a diferencia del ejecutor interno, no forma parte de la comunidad. Se incluye a organismos públicos, ONGs, profesionales y técnicos. Corresponden mayoritariamente a ONGs dependiente de iglesias y laicos, organismos públicos como municipalidades y Promoción de Derechos de la Mujer (PRODEMU).

i) Recursos con que cuenta el programa.

Esta línea de intervención obtiene anualmente los recursos financieros de la Ley de Presupuestos. Para la ejecución de los proyectos, los recursos destinados a los micro proyectos son del orden entre los U\$2.300 a U\$ 4.600. La temática de los micro proyectos es diversa, dependiendo de la realidad de cada localidad, pero mayoritariamente se encuentran los proyectos destinados al mejoramiento de los espacios públicos (plazas, veredas), infraestructura comunitaria (sedes, postas rurales), Iniciativas productivas, capacitación y talleres de adultos mayores, jóvenes y mujeres (González, 2002).

Los profesionales que trabajan directamente con los beneficiarios pertenecen a los organismos promotores y ejecutores. Los requisitos que deben cumplir para participar en el programa, se establecen en las bases de licitación.

“El encargado de programas asesoraba en particular a las ONG, pero él también tenía que ir directamente a trabajar con la gente, o sea, igual tenía un rol activo, de aporte tanto a la gente, como a las ONG”. (Entrevista N° 1).

En los FOSIS Regionales existen profesionales que hacen seguimiento a los programas que se ejecutan en la Región. A nivel central del FOSIS, el equipo de profesionales, tiene a cargo el diseño de los programas y el seguimiento para incorporar mejoras.

Para el desarrollo del programa desde el nivel central se creó un material de apoyo metodológico para utilizar en los programas. Este material considera diferentes temáticas a ser utilizado con los beneficiarios. Destacan entre estos materiales: Hagamos un autodiagnóstico, Hagamos un Plan de Acción y Manual de las cuentas claras.

“En el momento de la primera jornada con encargados regionales para dar inicio al programa, ya habían algunas cartillas de apoyo, donde se indicaba: cómo hacer un diagnóstico, como hacer un plan de trabajo, etc”. (Entrevista N° 1).

j) Resultados obtenidos.

La gestión de los proyectos depende de la demanda, es decir los proyectos se enfocan en aquellos beneficiarios con la capacidad de proponer proyectos y articular demandas. Sin dejar de lado que a través del método de focalización se ha podido llegar a las zonas más pobres, en primer lugar como programa de asistencia para instalar capacidades para la proposición de demandas y luego se vuelve a intervenir para la realización de proyectos auto-propuestos por la comunidad.

El acompañamiento del FOSIS a las comunidades donde interviene, es temporal por lo cual afecta la sostenibilidad y consolidación del proyecto. La mayoría de las veces el Fondo ejecuta proyectos, pero otras veces espera las iniciativas de las organizaciones comunitarias o personas naturales y les brinda apoyo económico y en procesos de constitución y capacitación, por lo que una vez terminada su intervención no se compromete con un mantenimiento del proyecto, puesto que ya es compromiso de la comunidad o persona beneficiada.

“Yo creo que el programa tuvo la virtud, de que en momento que se realiza, llena de expectativas a la gente, como de esperanza nuevamente y le parece que es importante que a través de la participación y la organización, ellos puedan resolver sus problemas, Yo creo que eso es lo que ganó la gente. En términos del proyecto mismo hay muchos lugares en que se levantaron centros comunitarios, y estos nacieron y murieron allí. Hay otros que le siguieron dando utilidad, y hay otros que simplemente lo tienen otras instituciones u otras organizaciones, pero no aquellos que realmente lo hicieron. En la primera época yo sentí que no hubo

mucha utilización política, ni tampoco que la gente se apropiara de cosas”.
(Entrevista N° 1).

El FOSIS se encuentra presente en las 15 regiones de Chile, sin embargo no cubre las 346 comunas existentes, por lo cual personas en situación de pobreza no tienen acceso a los programas o deben hacer gastos de transporte para poder acceder a algún programa. En estos casos los centros regionales se hacen en comunas estratégicas de fácil acceso o ciudades grandes, puesto que el sistema de transporte las interconecta. En otras comunas no se encuentra presente debido a que son comunas que no presentan alta densidad de población pobre, sin embargo hay comunas donde la población total se encuentra en situación de pobreza y el Fondo tramita sus programas a través del alcalde o las instituciones gubernamentales, así que el problema de difusión de información se reduce.

Los logros de este programa han sido la base para el diseño de otros programas dentro de FOSIS y fuera del mismo. La metodología ha sido replicada en programas actuales de FOSIS como el de Promoción, con el que se avanzó para desarrollar un proceso promocional en los ámbitos sociales y productivos para todos los proyectos autogestionados (González, 2002).

El programa logra aunar recursos, si bien en los inicios del programa estos no fueron significativos, sin embargo en la tercera versión del Entre Todos, estos se multiplicaron por cuatro, procedentes de la comunidad, de los municipios y de otros (González, 2002).

El aprendizaje que pudo entregar la supervisión realizada por FOSIS al Programa en las regiones, contemplando el análisis que se realizaba en el nivel central, es que no surtió el efecto esperado, ya que no existió la capacidad de este pequeño equipo para sistematizar e ir evaluando el proceso, para producir los ajustes necesarios. Esto se planteó de esa manera por el contexto de creación del Fondo donde apenas se iniciaba la etapa de conformación de los equipos regionales (González, 2002).

En un primer momento existía poca experiencia en la elaboración de micro proyectos, por tanto la mirada estaba centrada en el proceso, descuidando de alguna manera el análisis de los resultados e impacto del proyecto con relación al aporte que pudiesen generar en el tema de superación de la pobreza. Un ejemplo de esto lo constituyen proyectos de tipo productivo generados allí, y que al no estudiarse y formularse como

tales, no consideraron aspectos importantes como la comercialización, la rentabilidad, etc. Y con el tiempo tuvieron que cesar sus actividades por no ser sustentables (González, 2002). La temática de los proyectos en algunos casos se relacionaba más con la experiencia del organismo promotor que con la comunidad. También había mucha rotación en los equipos de promotores debido a la temporalidad del Programa.

Una de las principales conclusiones, al cabo de 10 años del inicio de Entre Todos, y con un cambio sustantivo en el contexto político del país, es que esta experiencia desarrollada por más de 8 años, con modificaciones operacionales, ha representado para FOSIS una de las mejores experiencias en cuanto a la relación creada con las comunidades que habitan en las localidades más pobres y aisladas del país (González, 2002). La llegada de profesionales a las zonas aisladas, preferentemente rurales en el inicio del Programa, constituyó la primera llegada del aparato público a estos territorios, después de 17 años de aislamiento. Los promotores y supervisores FOSIS empezaron a cumplir más funciones que las que inicialmente se habían definido. La confianza lograda a propósito del vínculo generado en el proceso de promoción, constituyó la clave de entrada de otras acciones, del FOSIS y de otros servicios (González, 2002).

2. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS FOSIS EN PERIODO 2000-2009.

A) Entorno en que se desarrolla la política social del FOSIS.

En este segundo periodo, entre los años 2000-2010, adquieren visibilidad las políticas de igualdad y de protección de derechos. Se amplía el acceso a servicios en las áreas de salud, pensiones, desempleo, cuidado infantil y educación preescolar. Se avanza en la protección social como componente permanente de la estrategia de desarrollo inclusivo (OIT, 2011).

El proceso de desarrollo de las políticas sociales hace que la preocupación se centre en diferentes aspectos de la política social, superando los programas que atienden vulnerabilidades específicas y activando a los municipios como agentes del desarrollo local. El foco de las políticas sociales comienza a trasladarse desde problema de la deuda social de los años noventa, a tener políticas que entreguen servicios de calidad, preocupados de la eficiencia y del respeto al ciudadano en los procesos de gestión y de

entrega de los servicios. Al mismo tiempo, se comienza a discutir cómo pasar desde pasar de la atención individual y de ventanilla a una red de apoyo o asistencia a las personas, familias y organizaciones (Serrano & Raczynski, Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad, 2003).

Según las últimas recomendaciones del Banco Mundial, las políticas sociales debieran enfocarse a la creación de un Sistema de Protección Social que además de proporcionar apoyo a quienes se encuentren en la pobreza, asista a personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo social. Los pobres generalmente son las personas más vulnerables en una sociedad, porque junto a estar más expuestos al conjunto de riesgos sociales y al mismo tiempo tienen menos acceso a instrumentos adecuados para enfrentarlos (Serrano, 2005a). Estas ideas cobran fuerza, considerando la necesidad de una implementación de medidas como las propuestas por el organismo mundial, como puede apreciarse en el siguiente testimonio:

“Estamos dentro de las reformas de segunda generación del estado, y esas reformas estaban más bien orientadas al ejercicio democrático, a fortalecer la eficiencia, la transparencia y las medidas anticorrupción. La evaluación que hace el Banco Mundial respecto a Chile, es que si bien había tenido una disminución muy importante en la pobreza, producto del crecimiento y la política social, ésta no había sido eficiente en la extrema pobreza. Este antecedente, y la pregunta de cómo hacemos más eficiente la focalización y el destino de los recursos hacia la extrema pobreza, son los fundamentos claves para la creación del Programa Puente y Chile Solidario. En ese momento creo que hay una decisión clarísima institucional y de asignación de recursos para la superación de la extrema pobreza en particular. (Entrevista N°8).

De acuerdo a la información proporcionada por la encuesta CASEN 2000, los hogares pobres presentan características relacionadas con el capital humano, que los ponen en desventajas para superar los riesgos. El perfil de los hogares, según situación de pobreza para el año 2000 se puede resumir en: El 5,6% de los hogares se encontraban en condición de extrema pobreza y el 14,6% en pobreza. De los hogares urbanos el 15,9% se encontraban en pobreza o pobreza extrema y de los hogares rurales el 19,2% se encontraba en esta condición. Estos hogares pobres y pobres extremos, en promedio, lo componen 4.8 personas, en tanto los hogares no pobres tienen en promedio 3,9

personas. Si se analiza el número de personas que trabajan por hogar, se tiene que en los hogares en extrema pobreza lo hacen 0,7, en tanto en los hogares en pobreza aumenta a 1,1 y en los hogares no pobres trabajan 1,5 personas por hogar. Otro aspecto que es interesante de analizar es el porcentaje de personas ocupadas. Mientras el 47,1% de los jefes de hogar en pobreza extrema se encuentra ocupado, este porcentaje aumenta a 71,5% en los jefes de hogar en pobreza no extrema, porcentaje levemente inferior que el 73,4% de los jefes de hogar no pobres. Una de las razones que explican esto son las diferencias en años de estudios. Por otra parte, mientras los jefes de hogar presentan una escolaridad de 7,3 años en los hogares en extrema pobreza, esta cifra aumenta a 7,7 en los hogares pobres, casi dos años menos que los de los hogares no pobres (9,8) (MIDEPLAN, 2001).

Durante el año 2001, se comienzan a construir las bases para la implementación de un sistema de protección social para la población en extrema pobreza. El Sistema de Protección Social es una política social que acompaña a las personas durante el ciclo vital y que operacionaliza la Estrategia de Atención Integral a la Extrema Pobreza. El destinatario es la familia, entendida como sujeto de riesgo al que se orienta la protección social. El Sistema de Protección Social se estructura a partir de tres componentes de trabajo con las familias: Un primer componente lo constituye el programa Puente, el segundo componente son los subsidios monetarios del Estado que las familias reciben de manera preferente (para familias con niños menores de 18 años, pensión de vejez pensión de invalidez y subsidio de agua potable). El tercer componente lo constituye el trabajo de la Red de Protección Social, donde la oferta social otorga acceso preferente a las familias que participan en el Chile Solidario (MIDEPLAN, 2002). Este nuevo modelo es descrito desde una perspectiva integral en una de las entrevistas:

“El Puente no se puede pensar como un programa aislado, sino que debe formar parte de la Estrategia de Atención Integral a la Extrema Pobreza. Esta estrategia, parte de las metas de los 100 días del gobierno del Presidente Lagos, la que se elaboró con un grupo interdisciplinario, que se lideró desde la División Social (de MIDEPLAN) y habían representantes de distintas instituciones: el SERNAM, la JUNJI, el Gabinete de la Primera Dama, el FOSIS, etc”. (Entrevista N°7).

En este periodo presiden el gobierno Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010), ambos socialistas. El gobierno de Ricardo Lagos dura seis años, y el de

Bachelet cuatro, por modificaciones del periodo presidencial aprobado en el Congreso en 1994. El programa de gobierno del Presidente Lagos plantea una serie de reformas en la esfera social, política, económica y cultural e introduce los conceptos de igualdad y espacios de libertad e integración social, principio de la cooperación y la solidaridad.

B) El cambio en la política social del periodo.

El programa de la administración Lagos significa un gran cambio en la forma en que se venía realizando las políticas sociales en el país. Por un lado, va a buscar al beneficiario a su casa, contempla un acompañamiento durante el proceso, atiende a la familia y considera el compromiso de la familia de cumplir 53 condiciones mínimas en un plazo máximo de dos años, con oferta social garantizada. El programa se pone como meta atender a todas las familias en extrema pobreza en un plazo de cuatro años y si se cumplen las condiciones estas familias estarían dejando su condición de extrema pobreza.

C) Instalación del Puente en el FOSIS.

De acuerdo con los objetivos institucionales del FOSIS, este organismo cumple los requisitos para implementar el programa Puente. Cabe recordar que los objetivos del FOSIS son: i) Contribuir al aumento de los ingresos, desarrollo del capital humano, social y mejoramiento del entorno, que permitan mejorar las condiciones y calidad de vida de los diversos grupos de beneficiarios(as), a través del financiamiento de proyectos de intervención, en complementariedad con otros actores públicos y privados; y ii) Contribuir con soluciones innovativas que permitan la superación de la pobreza e indigencia en el país, realizando estudios, diseñando e implementando iniciativas pilotos.

Además el FOSIS tenía presencia en todas las regiones, con oficinas que por más de diez años han coordinado la ejecución de los programas sociales en localidades priorizadas primero por el nivel central y después por los gobiernos regionales. Por lo tanto, los funcionarios estaban familiarizados con teorías y conceptos asociados a los programas de superación de la pobreza. En las entrevistas también se visualiza el

acuerdo respecto de que FOSIS constituía la entidad adecuada para administrar la nueva política.

“El FOSIS tenía un conjunto de ventajas para hacer una cosa de esta naturaleza. Primero una presencia territorial a nivel de comuna, importante por la naturaleza de sus programas. O sea, una institución con una ventaja comparativa respecto de cualquier otra institucionalidad, por su naturaleza de tener relación con muchos territorios, como ningún otro organismo en el ámbito de las políticas sociales. Segundo, con un aparato regional, o sea con una estructura regional, con un FOSIS nacional fuerte, pero además con oficinas regionales fuertes, en el sentido no numérico, sino de influencia en la región, considerado y valorado, por los gobiernos regionales”. (Entrevista N°7).

El trabajo del FOSIS se había centrado en programas destinados a superar la pobreza mediante dos líneas de acción: El desarrollo económico y el social. El FOSIS focalizaba en sectores con pobreza, pero sus beneficiarios no necesariamente eran personas en extrema pobreza. Por ejemplo, para participar en los programas de apoyo a la microempresa, se requería tener más de un año en la actividad, requisito que después fue reducido a seis meses, pero que señala que la persona se dedica a una actividad económica y que tiene algún capital para el desarrollo de la actividad. En las entrevistas realizadas también hay acuerdo respecto que con anterioridad la política social se orientaba en general hacia la pobreza, pero no siempre focalizaba en la extrema pobreza:

“Existía el problema que en la política del FOSIS, la extrema pobreza no era un tema, por lo cual hubo mucha resistencia interna a dedicarse a ella. Las personas que trabajaban en el FOSIS consideraban que el dedicarse a la extrema pobreza era como caso perdido. Decían que ellos tenían que trabajar con los hábiles, no con este conjunto de gente que no sabía nada, no servía de nada, estaban nublados de prejuicios”. (Entrevista N°7).

Se comenzó a trabajar simultáneamente desde el primer día en todas las regiones, el programa de combate a la extrema pobreza el Presidente lo anuncia el 21 de mayo y al otro día, ya se estaba trabajando en línea con todas las oficinas regionales. Las personas entrevistadas coinciden en que se actuó simultáneamente en todo el país.

“Piensa tú, que cosas tan pequeñas, como la video conferencia que hicimos con las trece oficinas regionales, en línea el 22 de mayo a las 08:30 de la mañana, convocó a todas las personas que trabajaban en regiones. Y Ahí le explicamos qué se iba a hacer, cómo se iba a hacer, todo”. (Entrevista N°7).

La implementación de la nueva política no estuvo exenta de dificultades. Una de ellas la constituyó la relación de FOSIS con MIDEPLAN, según se observa en entrevistas.

“El FOSIS tuvo que lidiar con un MIDEPLAN de una forma patética. Yo creo que MIDEPLAN se perdió una tremenda oportunidad peleando en estupideces. Por ejemplo, en evento con familias que se realizó en la cuarta o en tercera región, en que estaba invitado el Presidente de la República, la SERPLAC procedió a retirar los pendones del FOSIS, es más, no había silla para el director regional del FOSIS. Pero la fortaleza de la buena implementación, o de una implementación que considera un montón de cosas, también te permite superar este tipo de barreras de competitividad institucional. La relación previa, entre el FOSIS y los municipios, yo creo que fue una súper ventaja, y también el reconocimiento. En ese momento, el FOSIS era una institución valorada a nivel regional en el sentido de ser respetada. O sea, era una institución que a nivel regional era reconocida como una institución seria, no así la SEREMI de MIDEPLAN, que era como un obstaculizador en algunas partes para el gobierno regional.”. (Entrevista N°7).

Se visualiza a FOSIS como la entidad más adecuada para emprender la tarea de poner en marcha la nueva política, por su prestigio de entidad responsable a lo largo del país. Además que cobra peso la experiencia que tenía en políticas anti pobreza.

“Fue un acierto aprovechar esas ventajas comparativas de una institución que está ahí, que tiene los contactos y que además, la apuesta de que desde el día 1 el ejecutor de éste fuera el municipio, y que no se basara en la desconfianza de ellos. El FOSIS siempre fue un asistente técnico al proceso. Nosotros siempre hicimos las cosas con el municipio, y los apoyos familiares que se contrataron siempre fueron para los municipios, siempre pensando en que el ejecutor y el que tiene que hacer las cosas es él. La decisión fue vamos a apoyar a los más débiles, no los vamos a dejar fuera porque son débiles”. (Entrevista N°7).

Sin embargo, no hay consenso respecto de lo benéfica que puede resultar la nueva política social, tampoco respecto de su accionar. También se la ve como un elemento disruptor que va a terminar con el trabajo que se venía realizando, como se aprecia en el siguiente testimonio:

“En la operación de FOSIS, no se ponía a competir a una empresa, con una organización social que fuera ejecutor, ya que había toda una modalidad de trabajo diferenciada para ejecutores beneficiarios con otro tipo de apoyo, en relación a los ejecutores intermediarios que eran las empresas. Las organizaciones sociales, eran ellas las que presentaban su proyecto, para lo cual tenían formularios diferenciados para sus presentaciones con los marcos lógicos. Todo esto quedó en nada cuando llegó el Puente”. (Entrevista N°3).

Se piensa que la forma en que FOSIS diseñó la nueva política fue muy adecuada, por cuanto se partió de experiencias exitosas en los distintos municipios que habían sido sistematizadas, no fue algo que se diseñara desde un escritorio de nivel central, como se puede apreciar en la siguiente opinión.

“La estrategia que se hizo en el MIDEPLAN, sobre la base de la cual se construyó el Chile Solidario y el Puente desde el FOSIS, ya recogía experiencias locales. Entonces cuando tú llegabas a contar la historia y decías “este componente, es algo que ya se probó aquí, funcionó de esta manera”, los alcaldes asentían, y decían esto viene de nosotros, no de otros lados, y se lograba una mayor participación. Y es así, como inventos que habían estado haciendo las municipalidades se pusieron como una cierta estructura. No es que alguien se sentó y dijo a ver como lo vamos a hacer para inventar algo, no, se tomó en consideración experiencias ya en curso”. (Entrevista N°7).

El equipo de trabajo del nivel central, fue nuevamente un equipo muy acotado, dada las resistencias de los profesionales del nivel central, se armó el equipo con profesionales de las regiones y muy pocas contrataciones.

“En un inicio hubo que llevar gente nueva pero fue bastante poca. Cuando armé el equipo nacional lo hice con más de la mitad de gente que se vino de las regiones del FOSIS, no eran personas nuevas. Fueron muy poquitos los que contratamos

nuevos para esto, no más de 3 ó 4, todo el resto del equipo fueron gente FOSIS regional que se vino a trabajar al nacional”. (Entrevista N°7).

La implementación se realizó en tiempo record. A inicios de enero se implementa el programa piloto en 4 comunas, se anuncia el 21 de mayo y el 22 se inicia el programa en las comunas. Los que no siempre es considerado como algo positivo, como se advierte en las siguientes entrevistas:

“...pero en el apuro “ya tenemos que implementar esto” y no se respeta la dinámica social, ni un programa social y no se analiza la dinámica social que hay detrás de la implementación, que hay actores involucrados que unos sí que otros no. Después, post 2010 tú lo vas a ver pero, es un individualismo total y mucha plata etc.”. (Entrevista N°9).

“Al intervenir a familias individuales, agarras a la familia en el infinito, no tienes ninguna relación, ni con el territorio donde está metido, ni con la comunidad en donde viven”. (Entrevista N°2).

Un elemento clave en la implementación, fue el sistema de información del programa, donde se tenía un registro de todas las personas que cumplían los requisitos. Y ahí se iniciaba el registro porque desde que se visitaba a la familia se registraba. Para que el sistema funcionara tenían una premisa “Si no está en el sistema, no existe”. Esto permitió poner orden en el trabajo en terreno, porque si el Apoyo Familiar no ingresaban las visitas, el no cumplía sus metas y no se autorizaba el pago de sus honorarios. El supervisor no podía realizar su labor, y cuando había temas relacionados, simplemente el no ingreso de la actividad paraba todo el sistema.

“Desde el punto de vista de implementación, creo que no habría funcionado la operación de la oferta y todo eso, sin el sistema de información. El sistema de información de Chile Solidario también está centrado en estas 53 condiciones mínimas. Es pionero en el tema de sistemas de información gerencial para este tipo de programas, porque la lógica fue que si no está en el sistema de información, no existe. Todos los con distintos niveles de acceso al sistema, incluso el Presidente Lagos tenía acceso”. (Entrevista N°7).

El sistema se basaba en un registro actualizado de las acciones realizadas, por tanto, ante cualquier atraso se paralizaba la cadena de prestaciones. Pero como se tenía acceso desde distintos niveles, se podía dar la alerta de atrasos y solucionar el problema, permitiendo que el engranaje continuara funcionando.

“Si yo, Apoyo Familiar te voy a visitar, tomo nota, y te hago una ficha que está organizada en el manual de registros. Pero si yo, tu apoyo familiar me demoré dos meses en subir tus datos y si se había detectado que esa señora necesitaba papanicolau, durante el tiempo que me demoré en levantar la ficha, esa señora no va a salir en el listado para el Ministerio de Salud...Por lo tanto, el sistema en general siempre estuvo al día y eso permitió hacer monitoreo muy al detalle. Por ejemplo, se registraban en el sistema las visitas, con una ficha de visita para cada uno. Nosotros teníamos todo un panel de control que decía en esta comuna hay x visitas atrasadas, por lo tanto el Supervisor Regional del FOSIS iba a la comuna a conversar sobre temas específicos, que en el caso de las visitas atrasadas equivalía a hacerse las siguientes consultas: mira aquí hay x visitas atrasadas, esta señora hace x tiempo sin visitas y no corresponde ¿Qué hacemos para corregir esto? ¿Por qué pasa esto?, etc., y en ese momento obtenías las respuestas del por qué y cómo solucionar el tema. Bajo este esquema tú puedes hacer un apoyo que también está en el fondo centrado en resultado, porque si el municipio tiene que hacer vivitas con una cierta periodicidad, en vez de lamentarte de que no lo hicieran, lo mejor es monitorearlos y tratar de ver como se les puede apoyar. (Entrevista 7).

Pero otras personas opinan que las condiciones de trabajo en el nivel local no estaban dadas, porque debido a la premura de su implementación, no se habría capacitado adecuadamente a las personas encargadas de ejecutar los nuevos programas, como se advierte en la siguiente entrevista:

“El Puente se armó contra viento y marea en el FOSIS, cuidando poco la implementación, o sea se tenía una idea, pero el tema de quienes eran los monitores o los apoyos familiares y las posibilidades de capacitación se descuidaron... Se hicieron documentos de capacitación y etc..... Pero en realidad las condiciones de trabajo de las personas no estaban dadas, como para hacer lo que se esperaba y tampoco la formación inicial que traían era particularmente adecuada de los que participaban insertos en los municipios”. (Entrevista N°9).

En relación al acompañamiento, intensidad del acompañamiento y plazos, en cada fase, se establecieron de acuerdo con los plazos que recomienda la bibliografía para obtener cambios de conductas. Se opina que todo estaba planeado al más mínimo detalle sobre bases científicas.

“Los dos años de apoyo psicosocial, no se fijaron por temas de recursos sino simplemente porque más años genera una especie de estancamiento, no se avanza. Por eso es que está estructurada así, está muy estudiado que cuando tú quieres hacer un cambio de conducta, cuando quieres influir y hacer un cambio de comportamiento, tienes que aprovechar los primeros seis meses, que es cuando tienes las energías para cambiar...Después viene algo menos intensivo y posteriormente una cosa bastante distanciada. Son dos años en que va decreciendo, no era aleatorio, tenía la lógica de la intervención en crisis. O sea, cuando tú haces una intervención en crisis, primero debe ser intensiva, y luego tienes que ir dejando a la persona que se vaya manejando por sí sola. Luego, tenía 3 años siguientes de garantía, y que consistía en seguir a la gente como en el radar, para continuar garantizando cosas. Porque la apuesta es que, “con todo ese operativo, ya la gente quedaba como encausada en la política social”. Por eso más tiempo que eso, por familia, no es necesario, siempre y cuando todo opere y todo funcione. (Entrevista N°7).

a) Posibles resistencias.

Si bien casi la totalidad de los municipios aceptaron, en primera instancia, la invitación a participar en el programa Puente, hubo dos municipios que no aceptaron esta invitación, Las Municipalidades de Antofagasta y Temuco no se incorporaron en el año 2002, ya que reiteradamente declinaron participar en el Programa. El FOSIS decidió no implementar el programa en esas comunas, hasta que no existiera la voluntad explícita de sus municipios de participar en su instalación y ejecución del Puente. A mediados del año 2003 estas dos comunas aceptaron participar en el Programa (FOSIS, 2004).

El programa se implementó a través de las municipalidades, pero las oficinas regionales del FOSIS tienen un rol protagónico en la coordinación del programa en la Región. La

recepción de las oficinas regionales fue muy buena, como se advierte en la siguiente opinión:

“El programa, a nivel regional fue súper valorado en el FOSIS porque les daba un sentido a su trabajo. Ellos eran los que tenían el contacto directo con los municipios, por lo cual, fueron un tremendo apoyo. Si hago un análisis, nunca existieron problemas con el FOSIS a nivel regional, al revés, era una entrega total de ellos porque se sentían al fin parte de algo....Fueron las oficinas regionales del FOSIS que hicieron todo el trabajo con los municipios a través de reuniones colectivas. (Entrevista N°7).

Al interior del FOSIS hubo resistencias, porque llega un nuevo programa, que en el nivel central opera en paralelo al FOSIS establecido, con un programa prioritario para la Presidencia y que define como el resto de la institución se debe adecuar a los requerimientos de programa Puente. Pero más que resistencia, quedaron en un inicio al margen, pues cabe señalar que la administración pública es una institución jerarquizada, por lo que se debieron adaptar a los nuevos requerimientos institucionales.

“Inicialmente, hubo un quiebre entre la gente antigua y nueva, ya que llegaba esta nueva cosa, que era leído como muy subsidiaria, muy del *check list*, cumple o no cumple y no de la promoción, del acercamiento, etc.” (Entrevista N°3).

La resistencia se dio en el inicio, pero a medida que el programa Puente se implementaba y era necesario ir adecuando la oferta del FOSIS, esta resistencia fue cambiando.

“Yo creo que eso fue muy fuerte inicialmente, pero a poco andar se fue comprendido y la mayoría de los programas miraron al Puente, y se sumaron como instrumentos de intervención para lo que estaba haciendo el Puente, pero ese fue un camino lento, pero se logró dentro del periodo de gobierno de 4 años del Presidente Lagos. (Entrevista N°3).

Los encargados del Puente no disponían de tiempo, se habían colocado metas muy ambiciosas, por lo que desde el día uno se comenzó a trabajar con los que se sumaron. Una de las explicaciones al Puente, se basaría en el hecho que se cambiaba la población objetivo, priorizando a la población en extrema pobreza.

“No había tiempo para esperar..., el que se subió se subió, había que incorporar al sistema 45.000 familias, no había tiempo de hacer un proceso. Sin las oficinas regionales eso no hubiese sido posible”. (Entrevista N°7).

Un factor que ayuda a explicar el surgimiento de resistencias, se debería a la forma en que irrumpe el Puente al FOSIS, como un programa impuesto desde arriba.

“En el año 2000, yo me acuerdo de haber estado en la reunión con directores regionales, cuando el Director del FOSIS recibe un llamado desde La Moneda (de la Presidencia) respecto al tema Chile Solidario. Y entramos al segundo día de la jornada con un cambio total de los contenidos, ahora era Chile Solidario, una organización nueva, etc. Yo ahí renuncio y entra al cargo de Jefa de Programa Verónica Silva, quién lleva todo el proceso de Puente,... con su equipo se forma un nuevo FOSIS, que durante su etapa inicial era Puente y FOSIS. (Entrevista N°3).

Otras personas se inclinan en entender el rechazo de algunos funcionarios al interior del FOSIS por prejuicios al tener ahora que atender a la población en extrema pobreza, ya que si bien el FOSIS tradicionalmente atendía a sectores pobres, estos no eran de extrema pobreza.

“...en el FOSIS, la extrema pobreza no era un tema, por lo cual hubo mucha resistencia interna a dedicarse a ella. Las personas que trabajaban en el FOSIS consideraban que el dedicarse a la extrema pobreza era como caso perdido. Decían que ellos tenían que trabajar con los hábiles y no con este conjunto de gente que no sabía nada, no servía de nada... Los funcionarios estaban nublados de prejuicios.se resistieron los del FOSIS central, diciendo “ya estamos haciendo esto, ¿por qué hay que trabajar con los otros pobres?” Esta resistencia se tradujo en que trabajaron casi por obligación. Esto se debió más que nada porque era un cambio muy grande. (Entrevista N°7).

Implementar un programa nuevo, de cobertura nacional, cuya estrategia contempla trabajar con cada una de las familias en extrema pobreza por dos años, con oferta social preferencial, no era simple, como se advierte en la siguiente opinión.

“Ahora, no es fácil de implementarlo, pero uno podría haber hecho claramente una cosa menos impositiva, a lo mejor más lenta en términos de hacerla

funcionar pero con mayor participación, sobre todo en el tema de la selección de las beneficiarias, era súper complicado. (Entrevista N° 9).

b) Perspectiva ideológica.

En la cuenta a la Nación, que realiza cada 21 de mayo, el Presidente de la Republica, anuncia el año 2002 la decisión de avanzar en la superación de la pobreza extrema en la que viven 225.000 familias. Para atender a estas familias se diseña el Sistema de Protección Social Chile Solidario bajo la coordinación del Ministerio de Planificación, con el objeto de brindar apoyo personalizado a las familias y asegurarle el acceso preferente a subsidios monetarios y programas sociales gubernamentales.

El presidente planteaba en esa oportunidad “Vamos a ir donde ellos están. Queremos no sólo entregar subsidios, queremos que sus hijos estudien, que tengan atención de salud, que se incorporen a las redes sociales, a la sociedad en su conjunto. Para ellos vamos a construir un puente entre ellos y sus derechos, que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza” (Lagos, 2002).

Manifestaba el Presidente que lo que hasta ese momento se había hecho en políticas hacia la población más pobre no bastaba, que eran necesarios nuevos instrumentos y con ellos comenzar a construir un destino de dignidad para todos. “No podemos conformarnos, cuando sabemos que un 6% vive en condiciones de miseria. Sí, señor, ¡850.000 chilenos y chilenas no pueden siquiera comer día a día lo que un ser humano necesita para vivir! (Lagos, 2002). Esto marca la prioridad e importancia que se le da a esta estrategia, la que es ratificada con la asistencia del Presidente a los lanzamientos del programa en regiones.

“Yo creo que el apoyo de la presidencia, en eventos, en priorizar el tema, en monitorear directamente el tema y hacerlo parte de su agenda personal, fue súper importante”. (Entrevista N°7).

c) Coordinación Interinstitucional.

Para la implementación del Programa Puente, el FOSIS se coordina con otras instituciones. Con los municipios la relación se efectúa vía oficinas regionales del

FOSIS y para todo lo que se relaciona con la transferencia de recursos, se firmaban acuerdos de colaboración.

En tanto con los otros servicios, es decir, aquellos que debía proporcionar acceso garantizado a los beneficiarios Puente, se firman acuerdos, por medio de los cuales el programa les transfiere a los servicios, los recursos por los servicios entregados a los beneficiarios que les han sido derivados. En este caso también firmaban convenios de colaboración. Todo esto significó introducir cambios significativos en el quehacer.

“Hubo un cambio muy grande para el FOSIS, que pasó de la promoción tanto productiva como social, a otro tipo de intervención con el Puente. (Entrevista N°3).

D) Programa Puente.

El programa Puente es parte del sistema de protección social Chile Solidario y constituye una estrategia orientada a erradicar la extrema pobreza, a través de metodologías novedosas, centradas en la familia.

a) Problema que atiende.

Como lo plantea el mismo Presidente de la República, la permanencia de un 6% de la población en condiciones de extrema pobreza, que no logran satisfacer sus requerimientos energéticos alimenticios mínimos, resulta inaceptable, por lo que hay que poner todos los esfuerzos en su solución. La preocupación presidencial es reconocida en las entrevistas:

“Lagos se preocupa del tema, teníamos cifras de pobreza medidas de la forma en que se mida estancadas en esa época, y surge este concepto de la pobreza estructural. Que en el fondo habían personas que igual no se sumaban y por lo tanto necesitaban este apoyo psicosocial...Que estaban excluidos y que por tanto había que apoyarlos etc.... de ahí nace el programa Chile Solidario con el Puente que es el comienzo, que después se le agregan Calle y Tercera Edad, etc.” (Entrevista N°9).

b) Respuesta al problema.

Para atender a estas familias en extrema pobreza, se diseña el Programa Puente que entrega apoyo psicosocial para que las familias logren un conjunto de condiciones mínimas que les permitan salir de la pobreza. Este programa es la puerta de entrada al Sistema de Protección Social Chile Solidario, sistema especialmente destinado a atender la población en extrema pobreza.

El objetivo del programa Puente es brindar atención integral a las familias más vulnerables y en situación de pobreza, a través de un trabajo psicosocial que realiza un profesional denominado Apoyo Familiar y en el cual se trabaja durante dos años de intervención con 7 pilares, a fin de ir mejorando cada uno de ellos. Los pilares son: Identificación, Dinámica Familiar, Habitabilidad, Trabajo, Ingresos, Educación y Salud. La población objetivo del programa Puente son las familias pertenecientes al 6% en pobreza extrema, las que son seleccionadas de acuerdo a la información disponible en los datos administrativos que maneja el Ministerio de Planificación y esas personas son invitadas a participar por el Apoyo Familiar la Programa. Sin embargo, este accionar genera algunas críticas:

“Se interviene a las familias que cumplen ciertas condiciones de la comuna. Esto genera críticas ya que la desvinculas del proceso de desarrollo de la comuna. La selección de los beneficiarios fue de escritorio...fue homogéneo a lo largo y ancho del país”. (Entrevista N°9).

c) Análisis de la implementación.

El Programa Puente entrega apoyo psicosocial, servicio que es entregado por un profesional que acompaña a las familias durante 24 meses en su domicilio, con 22 sesiones en las que se establecen ciertas metas para mejorar la calidad de vida de las familias en siete áreas: Identificación, Salud, Educación, Dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e Ingresos. La relación que se establece entre el apoyo familiar y con cada una de las familias es personalizada y trabajan en forma conjunta por 24 meses con una frecuencia de contacto decreciente en el tiempo.

Esta estrategia de intervención da cuenta de la conceptualización de pobreza que considera el Puente, donde además de la dimensión del ingreso se consideran otras 7

dimensiones. El programa decide llegar al domicilio de las familias que viven en condiciones de extrema pobreza, ya que de acuerdo a la información disponible los beneficios sociales eran percibidos en mayor medida por familias pobres no indigentes, que por aquellas extremadamente pobres, lo que se explicaba porque estos grupos estaban desvinculados de las redes de beneficios sociales existentes (MIDEPLAN, 2002). Esto significó grandes presiones de cumplimiento de parte de la entidad que ejecutaba el programa, como se expresa en la siguiente entrevista:

“Pero cuando tú lo invitaste a participar, recordando que este es un programa y un sistema, en que la gente no postula, lo hiciste a algo, por lo cual debes realizar ese algo. En caso contrario es como invitar a alguien a tomar café, y después decirle que se te acabó. La gente queda confundida”. (Entrevista N°7).

Para seleccionar a las familias, el Ministerio de Planificación utilizando la información de hogares en extrema pobreza de la encuesta CASEN 2000, identificó un puntaje de corte de la Ficha CAS, bajo el que se encontraban las familias a las que se debe invitar a participar en el Programa Puente. Se establece un orden de prelación de las familias de menor a mayor puntaje que es utilizado por los Apoyos Familiares para concurrir al domicilio de las familias para invitarlas a integrarse y participar en el Programa. El 4% de las familias contactadas deciden no participar, por razones de tiempo o desinterés principalmente (FOSIS, 2004). Se reconoce como novedoso y positivo la introducción del apoyo psicosocial personalizado para cada familia:

“...el apoyo social que creo que es la originalidad del Puente, fue un apoyo psicosocial o un apoyo a la familia, en general, súper individual o sea el componente comunitario o de redes sociales se entendía totalmente en relación con el municipio, y no las relaciones a nivel interpersonal de los vecinos, relaciones sociales propiamente tales. Era con la institucionalidad más a nivel individual y como igual el Puente no podía acoger a todos, entonces venían todos los conflictos entre los vecinos “a mí no y a mi vecina que tienen un auto sí” y cosas así...estoy exagerando pero, la originalidad para mí el aporte es el apoyo psicosocial”. (Entrevista N°9).

La intervención contemplaba dos fases: Una fase de trabajo intensivo con la familia durante los primeros seis meses y una fase de acompañamiento, monitoreo y seguimiento durante los 18 meses restantes de la intervención (FOSIS, 2004).

Desde el inicio, se contempla la participación de la municipalidad, que se convierte en un actor estratégico para la implementación del Puente al permitir dejar instaladas en el nivel local las capacidades y modalidades de gestión que van a permitir dar sustentabilidad a la estrategia de acción desarrollada con las familias. En la municipalidad se crea la Unidad de Intervención Familiar. Esta unidad es un espacio de coordinación, monitoreo y supervisión del trabajo con las familias participantes de la comuna y constituye la mínima estructura operativa necesaria para implementarlo a nivel local (FOSIS, 2004).

La Unidad de Intervención Familiar está formada por los Apoyos Familiares de la comuna y es dirigida por un funcionario municipal designado por el(la) Alcalde(sa) que asume el rol de Jefe de la Unidad de Intervención Familiar (JUIF). Los Apoyos Familiares son profesionales o técnicos contratados por el FOSIS para trabajar en esa comuna y funcionarios de instituciones locales (principalmente municipales y de las áreas de educación y salud) que han sido destinados a realizar esta función como parte de sus actividades regulares (FOSIS, 2004).

Paulatinamente se fue instalando en las distintas Municipalidades la percepción que el Programa Puente les ofrecía una oportunidad de realizar un trabajo más efectivo y eficiente para mejorar las condiciones de vida de las familias más pobres de sus comunas, contando con recursos especialmente asignados para su implementación

Para el trabajo con las familias en extrema pobreza se diseña una metodología de trabajo que fuera pertinente a la realidad de estas familias y que permitiera el cumplimiento adecuado de los objetivos propuestos. La pertinencia metodológica es crucial en el trabajo con personas y familias que viven en condiciones de extrema pobreza ya que determina en gran medida el tipo de relación-vínculo posible de establecer, el contexto de trabajo, la comprensión de los objetivos y contenidos y el establecimiento de compromisos. El trabajo con la familia contempla dos fases:

1. Fase de trabajo intensivo, durante los primeros seis meses de trabajo se realizan 14 sesiones de trabajo, utilizando metodología lúdica a través de un material pedagógico diseñado especialmente para el Programa, que se va completando a lo largo de la

intervención. Esta fase de la intervención se realiza durante los primeros 6 meses de trabajo.

2. Una fase de acompañamiento, monitoreo y seguimiento del cumplimiento por parte de la familia, de aquellas condiciones mínimas de calidad de vida señaladas. Esta fase se extiende los 18 meses restantes de la intervención (FOSIS, 2004).

La metodología de intervención del Programa propone un proceso secuencial de trabajo que debe ser realizado con cada una de las familias participantes para ir gradualmente dando cumplimiento a los objetivos propuestos por el Programa. La implementación de esta propuesta metodológica requiere de la flexibilidad necesaria para permitir a cada Apoyo Familiar desarrollar un trabajo personalizado y pertinente a la realidad de cada una de las familias participantes en el Programa. Cada familia prioriza sus preocupaciones, y de acuerdo a esto se comienza a abordar cada una de las 7 dimensiones del Programa.

“Es primera vez que una política de superación de la extrema pobreza está a nivel familiar, y con un set de resultados esperados para cada familia que son claros, para la oferta y para el ejecutivo. O sea, cuando tú dices “tengo estas 53 cosas que lograr”, y todo gira en torno de esas 53 cosas, es más fácil coordinar la oferta. De verdad es una política orientada a resultados, no el resultado final idílico, sino a resultados concretos, que son tangibles por parte de los beneficiarios. Cuando tú dices “de estas 53 a mi me faltan 6 cosas, y la número 1 que me falta, es que todas estas personas tiene que tener cedula de identidad”, se organiza la tarea, viene el registro civil al cual se le entrega una lista de personas que necesitan ser atendidas”. (Entrevista N°7).

Lo importante de esta estrategia que les da incentivos a las familias para que inicien un proceso de cambio, de aprender que las cosas resultan. Esta metodología de trabajar para lograr cosas concretas, permite a las familias romper con una visión de desesperanza, como se visualiza en una de las entrevistas que se entrega a continuación:

“Si a esta familia nadie la considera, no tiene los recursos mínimos para funcionar, no tienen los recursos socio-emocionales para funcionar, su historia de vida es de desesperanza, porque les ha ido sistemáticamente mal. Son familias súper sucedidas, o sea, todo les pasa junto: se enferman, se les llueve la casa, les pasa

todo una vez. Viven en una lógica como de signo fatal, siempre puede ser peor, algo mayor me va a pasar. Tú no puedes sentarte con ellos como lo hacen en este centro de apoyo, a conversar de los sueños, eso es una ofensa. Yo no estoy diciendo que la gente no tenga que soñar, por supuesto que tiene que hacerlo, pero primero tienen que comer. Además la única forma de generar energía para poder salir adelante, es tener cosas concretas que hacer. Entonces tramitar el carnet de identidad y entender por qué un carnet de identidad es importante, tiene valor para ellos”. (Entrevista N°7).

Eso por un lado, pero por el otro lado, se le está pidiendo que haga algo que realmente se puede hacer, y que al final del día va a ser exitoso, y por lo tanto la señora va a aprender que algo le puede resultar. Entonces las condiciones mínimas son muy poderosas, en el sentido que es muy poderoso hacerse a la idea de que las cosas están empezando a resultar, que se puede. A pesar que siempre estuvo la posibilidad de que lo hiciera, el problema es que la persona no creía que era capaz.

“Es empezar a creer que es posible. Piensa tú que son historias de maltrato, historias de fracaso escolar, entonces cuando tienes la oportunidad de que alguien te vea, de que alguien te toque la puerta, es muy importante para ellos”. (Entrevista N°7).

“Los testimonios que hay son increíbles. Yo me acuerdo de una señora de la Comuna de Maule que me dijo “cuando llegó el apoyo familiar a mi casa yo llevaba 3 meses acostada, porque no tenía energía para levantarme. Mis niños (porque la había dejado el marido), hacían lo que podían, y tan sólo el hecho de tener que levantarme a abrir la puerta, y encontrarme con alguien que me dijo usted esta seleccionada, y vengo a verla a usted, y quiero que conversemos, me obligó a levantarme, y al mes era otra persona.” Esa señora pobre, viviendo en una casucha que no te la puedo explicar, en un lugar paradisíaco pero muy pobre, resultó ser contadora. Su historia empezó cuando se casó con el marido, el este le prohibió trabajar, y ella dejó de ser contadora. Hasta parecía que se le había olvidado que era contadora, no lo tenía en su imaginario, cuando cerró el capítulo y estuvo en la dimensión del trabajo, le dije que hay que empezar a hacer algo, que sería bueno porque los niños están más grandes, y le pregunto que sabía hacer. Ella respondió que estaba en la casa, a lo que insistieron en preguntar si había hecho algo antes, y es ahí donde la señora recuerda que si no le hubiesen

preguntado eso, se le habría olvidado. Terminó con una microempresa de ventas”. (Entrevista N°7).

Para lograr las 53 condiciones mínimas, se coordina la oferta con los actores, todos conocen la oferta, procedimientos y lenguaje, lo que facilita la implementación, como se observa en la siguiente entrevista.

“En ese conjunto de cosas, que son las condiciones mínimas, la conversación puede ir a cualquier parte. Esto no es un tratamiento terapéutico, por eso es que tienes que ponerle marco, y por eso que las condiciones mínimas son tan importantes. Por el otro lado, como está basado en resultados, de esta manera, la señora sabe que tiene que tener carnet de identidad y sabe que el Registro Civil es el proveedor, el apoyo familiar sabe con quién tiene que conversar para eso en la municipalidad, finalmente todos saben lo mismo, y por lo tanto la posibilidad de que eso en algún momento se haga realidad es más alta, a que tu tengas el propósito de superar la pobreza”. (Entrevista N°7).

A partir de la creación del Sistema Chile Solidario se incluyó en la estrategia de intervención del Programa una transferencia monetaria directa (Aporte Solidario) a las familias, que tiene por objeto apoyar a las familias en su proceso de inserción a las redes locales de servicios y beneficios a su disposición, como también colaborar en el cumplimiento de una o más de las condiciones mínimas definidas por el Programa.

En un inicio existieron diversas opiniones críticas acerca del monto de este beneficio señalando que era posible que las familias ingresaran al Programa con el fin de acceder a esta transferencia en dinero y no en función de los demás objetivos de éste. Sin embargo, el monto del Aporte (cuyo valor es decreciente en el tiempo) y su asignación condicionada a la suscripción del primer contrato parcial por parte de la familia ha permitido que el Aporte Solidario se inserte en forma coherente en la estrategia promocional y asistencial que desarrolla el Programa Puente con cada familia (FOSIS, 2004). Las opiniones al respecto son diversas y algunas muy críticas respecto a los aspectos no considerados, como se puede observar en los siguientes testimonios:

“El Puente llegó con muchos recursos y con una mujer muy potente, como la Verónica Silva y su equipo, que casi lo hacían todo, ella tenía casi una estructura paralela. Yo creo que el Puente no fue malo en sí mismo, pero le faltó lo que para

mí es fundamental, que es el trabajo de la participación y la organización con otros”. (Entrevista N°1).

“Pero cuando irrumpe el Puente en la acción que desarrolla el FOSIS, entonces esta otra corriente, que era la de participación, tal como se entendía en esa época, se dejó de lado, hoy ya no se ve. Probablemente hoy día la inversión sea más eficiente, porque no tienes que pasar por todos los espacios que había que pasar en esa época, pero se pierde eso que la gente decidiera”. (Entrevista N°6).

El trabajo realizado por el Programa incluía coordinar con otros organismos prestadores de servicios para comunicarles cuales eran los casos que debían ser atendidos de manera preferente, por pertenecer al Chile Solidario. Algún detalle de este trabajo se puede observar en los siguientes testimonios:

“Y en el fondo, si tu quieres coordinar oferta preferente, o quieres coordinar garantías de oferta, necesitas no sólo tener un gran número, necesitas tener el detalle, o sea, es imposible que la JUNAEB te diga que no lo va hacer, cuando tú le pasas la lista de los niños, a los que les tiene que dar el PAE. Es muy distinto a decir que en esa comuna hay un montón de niños de Chile Solidario. Entonces nosotros le mandábamos las listas de los niños que estaban sin PAE y que eran Chile Solidario para asegurarse que les entregaran el PAE. Después eso se puso en los recursos de las transferencias, ya que todos los niños tenían tercera merienda con recursos extras”. (Entrevista N°7).

“La transferencia FONASA se mandaba en la lista mensual, de la gente en Chile Solidario no afiliadas a FONASA y FONASA enviaba las credenciales hechas, a la casa de la familia. Y para validar este convenio, la gente tiene que enviar la lista de las personas que son Chile Solidario, y si no cuadra la ficha, tienen que devolver la plata. Por eso es que está todo asociado a resultados de algún tipo”. (Entrevista N°7).

d) Normas.

La Ley 18.989 de 1990 crea el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS. En el artículo 9° establece, entre otros, que en cumplimiento de sus objetivos el Fondo podrá financiar, en especial, actividades cuyas finalidades sean:

- Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo.
- Preocuparse preferentemente por la situación de grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social.
- Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos.

La Ley del Chile Solidario se demoró dos años en terminar su proceso en el Congreso Nacional. Sin embargo, para que el programa Puente pudiera operar, con la normativa vigente era suficiente, no así el Sistema de Protección Social.

“Fue dos años más tarde. Yo creo que el apoyo de la presidencia en eventos, en priorizar el tema, en monitorear directamente el tema y hacerlo parte de su agenda personal, fue súper importante”. (Entrevista N°7).

La Ley 19.949 de 2004 que establece un Sistema de Protección Social para familias en situación de extremas pobreza denominado Chile Solidario, en su artículo 2° considera dentro del Sistema Chile Solidario el apoyo psicosocial a las familias. Y en el artículo 4° señala “apoyo psicosocial a que hace referencia el artículo 2° de esta ley, consiste en un acompañamiento personalizado a los beneficiarios incorporados a "Chile Solidario", por parte de un profesional o técnico idóneo, con el objeto de promover el desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida, definidas por el reglamento de esta ley, y en una estrategia de intervención destinada a fortalecer la vinculación efectiva de los beneficiarios con las redes sociales y el acceso a los beneficios que están a su disposición. La metodología de intervención será elaborada por MIDEPLAN, con arreglo a lo dispuesto en la presente ley y su reglamento”. El Decreto 235 de 2005 aprueba el Reglamento del Sistema de Protección Social.

e) Orientación de la intervención.

El Programa Puente es parte del Sistema de Protección Social, que en su diseño ha asumido el enfoque del Manejo Social del Riesgo, adaptado de la propuesta del Banco Mundial. Su grupo objetivo de intervención se define en función de tramos etarios relacionados con el ciclo vital y en función de colectivos sociales que cumplen una función significativa en cuanto a la situación de pobreza de sus integrantes.

El Puente interviene en las familias que viven en condiciones de extrema pobreza de manera que ellas logren satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia y activen las habilidades necesarias para su integración a las redes locales disponibles. Además este programa contempla incrementar el capital humano de los beneficiarios, ya que al nivel de escolaridad que poseen, se le incorporan algunas habilidades laborales que les van a permitir mejorar la productividad de las personas a través de las competencias básicas. Esto se complementa con programas laborales les van a permitir desarrollar sus competencias, a lo que se agrega la calificación laboral que se obtiene con los programas de capacitación que la oferta asociada al programa Puente ofrece a las familias.

De acuerdo a las definiciones del Programa Puente, el programa también fomenta el capital social a través del desarrollo de la confianza en el otro y en las instituciones.

f) Relación del programa con grupos afectados.

La relación que establece este programa con sus grupos objetivos es *Top-down*, ya que en el nivel central se diseñó la intervención completa, se decidió la estrategia de intervención, las dimensiones que debía incluirse, para lo cual se utilizó la información social disponible y los resultados de una experiencia piloto. Si bien el apoyo se establece de acuerdo a las prioridades de la familia intervenida, para el cumplimiento de todas las dimensiones hay un plazo máximo de 24 meses, independiente de la situación inicial de cada familia.

g) Relaciones con la institucionalidad.

Los Apoyo Familiares tienen contrato con los municipios y se comunican con los encargados Puente de cada región.

h) Procedimientos de ejecución.

La dirección del programa Puente estaba en el FOSIS, pero en la parte operativa lo implementan los municipios, siguiendo las definiciones establecidas en el nivel central del programa Puente. La definición de las familias participantes la establece el

Ministerio de Desarrollo Social y los listados son remitidos a las regiones para que las familias sean incorporadas. El programa se implementa en la totalidad de los municipios que tiene población elegible. Esta forma de implementación va a dar lugar a opiniones diversas como se puede observar a continuación:

“Había una estructura, donde el jefe máximo, Verónica, sabía que decisiones se tomaban y decidía hasta lo último que se hacía en Chile y le entregaba a las regiones la información. La información llegaba primero ella y después la entregaba a los directores regionales. Porque ella necesitaba demostrar que el programa funcionaba de esa forma, y hizo todo lo posible, creó una institución paralela al FOSIS, que tenía un sistema informático propio, que tenía recursos propios, y personal propio, y que funcionaba bajo ella y el FOSIS”. (Entrevista N°2).

i) Recursos con que cuenta.

El programa Chile Solidario contaba con recursos, pero su mayor éxito es que logró coordinar con otros servicios para que atendieran de modo preferente a sus beneficiarios, por pertenecer a familias en extrema pobreza.

“La mayor parte del éxito del programa Chile Solidario fue la eficiencia de la plata que ya había. La lógica de esto era, le saco la plata de origen, se lo pongo a MIDEPLAN y se lo devuelvo al programa de origen condicionado a atender beneficiarios. Esa es la estrategia, es muy poca la plata nueva realmente”. (Entrevista N°7).

Para la contratación de los Apoyos Familiares por parte de las municipalidades, el FOSIS y cada una de las municipalidades del país suscribieron un convenio de transferencias de recursos para la ejecución del programa Puente. En este convenio se establecen los compromisos asumidos por la municipalidad, de contratar Apoyos Familiares para la ejecución del programa, de acuerdo a las normas y procedimientos indicados en el Convenio. La calidad de contrato es a honorarios y por 12 meses.

El material educativo diseñado estaba conformado por un conjunto de herramientas metodológicas especialmente diseñadas para generar las condiciones de confianza y de

trabajo mutuo entre el Apoyo Familiar y cada una de las familias participantes. Se trataba de facilitar a cada familia la toma de conciencia de su historia familiar, de sus prioridades y del capital que ella disponía y contribuir a la formulación de metas de desarrollo alcanzables por parte de la familia y su conexión efectiva con redes sociales, comunitarias e institucionales de apoyo.

“Todo el material se construyó a partir de la revisión de experiencias locales, o sea, se analizó la experiencia de la Municipalidad de la Florida, donde yo había estado, se analizó la experiencia de la Municipalidad de Quillota y 2 ó 3 más. En el fondo, experiencias de municipios que habían empezado a hacer algo como esto”. (Entrevista N°7).

“Hubo mucho esfuerzo, de hablar y convencer a mucha gente. Mucho trabajo de creación intelectual, generar las guías y nunca tuvimos un consultor externo para hacer eso. Ahora para cada cosa contratan una consultoría. Nosotros hicimos todo nosotros, nunca contratamos algo extra, porque además no teníamos plata. El primer manual del apoyo familiar luego de la mesa de discusión, lo hice yo, en el escritorio de mi casa en un fin de semana”. (Entrevista N°7).

El programa obtuvo recursos de la Ley de Presupuesto para financiar la puesta en marcha del programa Puente y para financiar la atención preferente de beneficiarios Puente a los programas de Apoyo Actividades Económicas y Generación de Ingresos de Inclusión Social.

j) Resultados obtenidos.

“Yo creo que si contribuyen en la inclusión social. De hecho las evaluaciones de impacto que hay de Chile Solidario, al menos las últimas que ha hecho el banco, indican que este programa, es súper exitoso en incluir realmente a las personas al circuito de las políticas sociales. Incluso te acuerda que el 2007 se amplió la cobertura del SUF del 20 al 40% más vulnerable, dado el estudio que se hizo en el banco. Con la base administrativa se hizo un ejercicio entendiendo que no había escasez de oferta, ya que el SUF era garantizado hasta el 40% y se analizó el impacto en las familias de Chile Solidario, y había un gran porcentaje de personas cobrando SUF sin escasez de oferta”. (Entrevista N°7).

“Y es súper impresionante, creo que son como 20 puntos de diferencia que a pesar de que no hay ninguna escasez, las familias de Chile Solidario hacen uso del beneficio muchísimo más que aquellas que no lo son, explicado con el apoyo directo familiar en aquellas localidades donde la proporción de familias de Chile Solidario es más alta, hay más efecto vecindario en ese barrio, respecto del impacto del SUF. Es decir si hay familias de Chile Solidario en el barrio completo, tiende a tener más SUF que otros barrios. Era el escenario perfecto para estudiar qué pasa cuando tu no tiene escasez de oferta, lo que se demuestra aquí, es el valor de la intermediación social. El mensaje es, no basta con ampliar la oferta. No basta con que usted tenga oferta universal para que esta llegue donde tiene que llegar, necesitas esta intermediación social. Es bien interesante. En el fondo es el valor de este intermediario. (Entrevista N°7).

Finalmente, la oferta gana puesto que ya tienes la lista de beneficiarias, no tienes que salir a buscarlos.

La evaluación que las propias familias hacen del Programa Puente muestra que el 87,5% de ellas consideran que el trabajo del Apoyo Familiar ha sido bueno. Las familias valoran contar con alguien que los apoya personalmente, que está ahí para escucharlos, informarles, orientarlos y acompañarlos en la tarea de salir adelante por sí mismos. En el mismo sentido, el estudio de evaluación de la fase de instalación del Programa Puente realizado por la CEPAL a comienzos del año 2003 (a seis meses de funcionamiento del Programa), reportó que el 91,1% de las familias encuestadas opinaba que el trabajo que realizaba el Apoyo Familiar con ellas era muy bueno (FOSIS, 2004). Esta valoración del trabajo de los Apoyos Familiares queda de manifiesto en las palabras de la Sra. Verónica de La Legua en la comuna de San Joaquín: (FOSIS, 2004, pág. 10). “Ella (la Apoyo Familiar) fue más que la asistente [social], porque le pude contar cosas que yo... bueno, nos hicimos como amigas. Yo la considero así, no sé si ella a mí, pero ha sido buena conmigo... no porque me ayude tanto económicamente, sino porque me escucha. Y ella como que me despertó más... siempre yo he tenido esto de estar bien, de tener más... Me despertó más el sentido de estudiar. Y yo le fui siempre con la verdad, porque yo nunca le anduve inventando cosas, no. Ella entró para mi casa y le dije “mire, aquí vivo yo”. Como que me cayó bien al tiro así, es que es bien humilde ella también, a pesar de que no es igual que uno, pero se da de igual a igual.”

La relación personalizada de trabajo no sólo ha generado un impacto positivo en las familias participantes, sino también en la motivación y estilo de trabajo de los Apoyos Familiares. Como lo señala una Apoyo Familiar de la Región Metropolitana: (FOSIS, 2004, pág. 10). “Ya no es en la oficina, ya no me siento en un lado de mi escritorio y el beneficiario no se sienta tímido frente a mí en otra silla, ya no somos sólo dos desconocidos, ahora veo los rostros de sus hijos, veo un marido no tan ausente, me veo a mí misma, de verdad escuchando, poniendo especial atención en la disposición que tienen para salir adelante, ya no es un monólogo, es simplemente el encuentro de dos amigas buscando una solución... una salida para el problema de una de ellas”.

Cuando la familia da cumplimiento a la totalidad de las condiciones mínimas, se asume que una familia supera su condición de extrema pobreza. La superación de extrema pobreza, no está solamente asociada al mejoramiento de su ingreso por encima de la línea de indigencia, sino que depende del mejoramiento de sus condiciones de vida en otras seis dimensiones: identificación, educación, salud, dinámica familiar, habitabilidad y trabajo.

El cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las familias tiene un plazo definido para lograrlo: los 24 meses de duración del Programa Puente. Este plazo está establecido para evitar la institucionalización de este programa social sin una fecha de término, como ocurre con muchos programas sociales. El resultado esperado por el Programa Puente es que al menos el 70% de las familias participantes egresen del programa habiendo dado cumplimiento a estas 53 condiciones mínimas.

Las evaluaciones realizadas al Programa Puente han relevado, entre otros, que pese al compromiso del programa con el foco promocional, el contexto de extrema pobreza de las familias presiona hacia un piso más cargado a la asistencia social que a la promoción o el apoyo socio emocional. También destaca en las evaluaciones realizadas el peso del apoyo familiar en el proceso que desarrollan las familias. Por último, señalan el rol de la mujer como co-gestora del programa, no obstante es toda la familia la unidad de intervención del mismo. Ninguna de las evaluaciones entrega datos duros sobre cambios en la situación de pobreza de las familias pues a fines del 2004 se produjeron los primeros egresos que dan pie al inicio de evaluaciones de impacto que recién comienzan (Serrano, La política social en la globalización. Programa de protección en América Latina, 2005a).

La Universidad de Chile realizó una evaluación al Programa de Nivelación de Competencias Laborales del FOSIS, en la que señala que los adultos de familias del Programa Puente han aumentado su nivel educacional y mejorado los niveles de empleabilidad. Además, han mejorado “otras dimensiones como autoestima y autoconfianza, relaciones familiares, integración con el entorno local (y) mejoras en las posibilidades de colaborar con la educación de los hijos” (FOSIS, 2004, pág. 23).

Por su parte la Pontificia Universidad Católica de Chile hizo un estudio sobre la dimensión de habitabilidad en el que se reconoce que el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las familias en extrema pobreza no sólo requiere de acciones dirigidas a mejorar las características físicas de la vivienda, sino que también se requiere trabajar con las familias los hábitos, conductas o maneras de habitar sus viviendas. Además, se constata que las dimensiones de dinámica familiar y salud están directamente relacionadas con el mejoramiento de condiciones de habitabilidad de la familia. Por un lado, las condiciones de habitabilidad de la familia están relacionadas con su capacidad para asegurar la iluminación natural y ventilación de la casa, su orden y limpieza, los cuidados para prevenir accidentes y el cuidado de la vivienda. Por otro lado, el trabajo con la familia en el mejoramiento de su vivienda y entorno constituyen un espacio privilegiado para abordar las dimensiones de salud (prevención de enfermedades y accidentes, por ejemplo) y dinámica familiar (distribución de roles, prácticas de conversación, por ejemplo) (FOSIS, 2004).

Consideradas las familias que al 30 de junio de 2004 habían permanecido 18 meses en el Programa, la medición de la tasa de eficacia en el cumplimiento de las condiciones mínimas por dimensión, aporta los siguientes resultados, ordenados en forma descendente, es decir de mayor a menor resultado:

Tabla 13: Programa Puente. Cumplimiento familias beneficiarias de condiciones mínimas a 18 meses permanencia programa.
(Al 30 de junio de 2004)

Dimensión	Tasa de eficacia en el cumplimiento de condiciones mínimas
Salud	84,3%
Trabajo	80,2%
Educación	79,1%
Dinámica familiar	78,9%
Habitabilidad	71,8%
Identificación	67,7%
Ingresos	66,8%

Fuente: (FOSIS, 2004). Programa Puente

Como puede apreciarse, en la Tabla 13, las dimensiones de salud, trabajo, educación, dinámica familiar y habitabilidad muestran tasas superiores al 70%, siendo las dimensiones de identificación e ingresos las que resulta con las tasas más bajas de eficacia, con 67,7% y 66,8% respectivamente.

Un estudio del PNUD sistematiza un conjunto de evaluaciones realizadas al Sistema de Protección Social Chile Solidario y al programa Puente. Esta revisión contempla 21 estudios, de los cuales 13 fueron encargados por el FOSIS sobre el programa Puente, otros 6 sobre el Sistema de Protección Social Chile Solidario, durante el periodo 2004-2005. Otros fueron encargados por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y realizados uno por la OIT (2005) y otro por la CEPAL (2007). Pese a la diversidad de los temas tratados, heterogeneidad en la calidad de los estudios y algunas deficiencias metodológicas detectadas, los principales resultados son:

Respecto de las condiciones mínimas al momento del egreso, la meta era que al menos 70% de las familias hubieran logrado el conjunto de condiciones mínimas, incluidos ingresos por un monto superior a la línea de la indigencia. De la información entregada en todas las dimensiones el cumplimiento del porcentaje de egreso supera el 72%. No se cuenta con evaluaciones cualitativas respecto del cumplimiento de todas las condiciones mínimas estipuladas por el Programa.

Como temas emergentes aparece la necesidad de trabajar las condiciones mínimas de forma multidimensional, porque si bien cada condición remite a una carencia específica, la relación que existe entre ellas, si no se avanza en una de ellas, eso puede incidir en el cumplimiento de otras.

E) Programas de Desarrollo Económico.

a) Problema para el cual se genera el programa.

A pesar de los esfuerzos realizados, permanece un número importante de personas que viven en situación de pobreza y extrema pobreza con problemas en su calidad de vida y sometidas a diferentes procesos de exclusión.

b) Respuesta al problema.

El FOSIS desarrolla un conjunto de programas que promueven el fomento productivo y el desarrollo de actividades económicas que permite abordar la dimensión económica de las personas a las que atienden, permitiéndoles generar ingresos de modo que puedan mejorar su situación de pobreza.

Las intervenciones del FOSIS se pueden resumir en que a través de sus programas entrega herramientas a sus beneficiarios, lo que les va a permitir generar y fortalecer las capacidades y destrezas productivas, asociativas y de participación, para que ellos mismos inicien un proceso de cambio, enfocado a mejorar su calidad de vida e integración social.

Con la implementación del programa Puente, el FOSIS tuvo que readecuar la priorización de las áreas temáticas de su oferta programática hacia aquellas otras áreas temáticas en que la oferta de los demás servicios públicos era insuficiente o inexistente. De esta forma, el FOSIS se concentra en el financiamiento de proyectos de mejoramiento de viviendas y construcción y equipamiento básico de camas en la dimensión de habitabilidad, proyectos de mejoramiento de ingresos a través del Programa de Apoyo a Actividades Económicas en la dimensión de ingreso, y proyectos de reinserción laboral y empleo en la dimensión de trabajo.

La reorientación de la oferta programática ha sido efectuada, principalmente, en base a la redistribución de la inversión regular desde áreas temáticas que siendo relevantes para la misión institucional del FOSIS, no estaban directamente relacionadas con el cumplimiento de las condiciones mínimas del Programa Puente. De este modo, se priorizó la inversión en aquellas áreas temáticas directamente relacionadas con este propósito.

El Programa de Apoyo a Actividades Económicas establece como su objetivo central que las y los beneficiarios obtengan ingresos producto de su actividad que le permitan abandonar la condición de pobreza. Para lo cual interviene en que puedan aumentar sus capacidades y utilizar sus potencialidades.

c) Análisis de la implementación.

El Programa de Apoyo a Actividades Económicas se continúa implementando a través de concursos y licitaciones públicas como modalidad de selección de proyectos, que son propuestos por organismos intermedios de desarrollo o por las personas que se ven afectadas por situaciones de pobreza. Se mantienen estos procedimientos por considerarse que constituyen una vía que asegura la justicia, igualdad y transparencia en el proceso de selección de los proyectos. Este proceso ha sido complementado durante los últimos años con la contratación de evaluaciones ex ante y con la entrega de la decisión sobre la selección de los proyectos a los Concejos Municipales o jurados regionales (Fanta, 2002).

Los cambios son vistos desde diferentes puntos de vista, algunos de los cuales son críticos respecto de la forma en que los cambios han afectado el trabajo que debe seguir desempeñando el FOSIS, como se puede apreciar en los distintos fragmentos de la siguiente entrevista:

“Un ejemplo el nuevo enfoque se puede traducir en el siguiente: yo me acuerdo de un caso en que le preguntaron a Ossandón, cuántos son los beneficiarios de un programa de construcción de una pasarela y la respuesta era 10.000. Y por qué 10.000? Porque los que van usar la pasarela son todos los del pueblo y los habitantes son 10.000. En cambio el FOSIS tenía más de 5 millones de

beneficiarios, pero no era fácil efectuar una medición tan exacta”. (Entrevista N°4).

“Después los programas de emprendimiento, por ejemplo, se han dedicado a la gente del Puente. Es decir, empezaron a focalizar todo a los beneficiarios del Puente, lo que cambió el esquema y restó posibilidades a otras personas”. (Entrevista N°4).

“El Programa Puente como lógica era interesante, es decir, yo tengo esta familia, la organizo, le doy ayuda para que los niños vayan al colegio, la vinculo al consultorio para que la atiendan, y también detecto, que tiene problemas de ingreso, entonces le pongo un programa para que empiecen a generar sus propio ingreso. Pero el espíritu emprendedor esas las personas, ¿será el mismo del que quiere partir con un negocio?, ahí tengo dudas, y que pienso que se resintió el programa, con este cambio”. (Entrevista N°4).

d) Normas.

Se mantiene las normas vigentes en relación al ámbito de actuar del FOSIS y las que regulan las compras y licitaciones en el sector público.

e) Orientación de la intervención.

En lo esencial los programas del FOSIS en esta línea plantean habilitar a las personas para que ellas inicien un proceso de cambio, para lo cual fortalecen las capacidades productivas y potencian sus destrezas.

Analizando los contenidos de los programas, la prioridad es la inversión en capital humano ya que los programas se orientan a capacitar y prestar asistencia técnica a los beneficiarios. Con la implementación del programa Puente, hay una nueva orientación de los programas de desarrollo económico, incorporándose programas destinados a mejorar las condiciones para el trabajo dependiente, a quienes se le entregan las competencias básicas necesarias para poder facilitar su incorporación al mercado laboral. Estos nuevos programas están orientados a mejorar el capital humano.

f) Relación del programa con grupos afectados.

Los programas de desarrollo económico se basan en el modelo *Top-down*, ya que es el nivel central el que define las características de los proyectos, las que quedan expresados en las bases de licitación.

Con la implementación del modelo IRAL, se da inicio a interesantes procesos de desconcentración y descentralización de la inversión social, traspasando gran parte de las decisiones a las direcciones regionales, concejos municipales y consejos regionales. Pero éstas se refieren a decisiones sobre dónde intervenir y seleccionar proyectos a financiar que son traspasadas desde los gobiernos Regionales. Pero se mantiene la rigidez de los términos de referencia de las licitaciones.

g) Relaciones con la institucionalidad.

La relación con los ejecutores se establece mediante contratos que establecen todos los aspectos que contempla la ejecución de los programas.

h) Procedimientos de ejecución.

Se mantiene la metodología de intervención del periodo 1990-1999 de esta línea de programas. Se incorpora la modalidad IRAL que introduce un proceso de asistencia en los territorios priorizados de modo de poder identificar áreas con oportunidades de desarrollo socio productivo.

Focalización territorial de la inversión. Con el objetivo de asegurar un mayor impacto de la inversión social, en términos de mejoramiento de ingresos y calidad de vida en los sectores pobres, se han desarrollado metodologías de focalización territorial de la inversión que permiten identificar oportunidades de desarrollo socio productivo en determinados territorios, para personas y grupos pobres (Fanta, 2002).

Con la incorporación del Programa Puente y la adecuación de los programas a los requerimientos de este programa, para que las familias pudieran cumplir con el compromiso de ingresos, los programas de esta línea del FOSIS comienzan a atender a los beneficiarios Puente y rebajan los requisitos, por ejemplo no es exigible tener una antigüedad de un año o seis meses, se crean programas de emprendimiento para

personas que se inician en alguna actividad productiva o comercial. Estos cambios no siempre se consideran adecuados, ya que se plantea que los programas de emprendimiento debieran concebirse como un apoyo para personas que cumplen ciertos requisitos.

“Mira, ahí hay un sesgo ideológico mío, y yo creo que el emprendimiento en sí a destajo no funciona. Piensa que además lo tenemos por demanda, es decir, la gente va a hacer colas a las oficinas del FOSIS, se inscribe, contesta unas preguntas, y según eso le dicen en qué programa queda. Le das recursos y la gente se queda feliz con 300 a 600 mil pesos. Se supone que hay una lógica, que es que hay gente que está débil, que está empezando, a la cual le pasas un poco de plata en un inicio con la cual desarrollan algún proyecto, y después viene otro apoyo que es más grande cuando está más consolidado, pero le rebajas las exigencias al sistema informático, que te mide la pertenencia de la persona para llegar a uno u otro programa, y lo que se decide es en qué programa tienes plata para entregar”. (Entrevista N°2).

“Lo que la gente quiere, es que tú le regales plata. Entonces no me hables de emprendimiento. El FOSIS entrega recursos, que son subsidios, que no tienen ningún retorno y puedes tener dos o tres de estos en la cola, y te los entregan. Eso (entrega de recursos) puede cumplir un papel, pero dentro de una intervención...o sea, para mí, nosotros debíamos generar el proceso previo, identificando grupos o situaciones, en que los programas productivos puedan apoyar y posteriormente, dirigirlos a esos programas. Yo entendía que en el programa de la presidenta Bachelet, que estábamos hablando de territorio, de comunidades, de desarrollo de capacidades, y en la práctica, yo veo que la prioridad sigue siendo el emprendimiento, dirigido por el primer emprendedor del país que es el presidente Piñera. El modelo de desarrollo que tú tienes, es un modelo, en que son atenciones individuales, por lo cual, lo que se da es que, tú sálvate y mata al resto, no importa”. (Entrevista N°2).

Al igual que en el periodo anterior, estos programas son licitados a ejecutores externos y en una mínima proporción los beneficiarios son los ejecutores.

i) Recursos con que cuenta el programa.

Los programas se financian en Ley de Presupuestos, que de acuerdo al desempeño y las prioridades políticas e instituciones pueden ver aumentado o reducido su presupuesto.

Con la llegada del Puente, el primer año los programas de esta línea se redujeron al mínimo, ya que la prioridad era el Puente. Pero a medida que las familias tenían que cumplir el compromiso de ingresos, se les deriva a alguno de los programas, incluso la oferta de programas se amplía de modo de poder tener más alternativas para los beneficiarios Puente.

j) Resultados obtenidos.

De acuerdo a la Evaluación Experimental realizada por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, al programa de Apoyo al Micro emprendimiento de la Región Metropolitana a participantes del programa, realizando una medición entre siete y diez meses de haber egresado del programa, los principales resultados permiten concluir que (Martínez, Puente, & Ruiz Tagle, 2010):

- El programa reduce en un 16% la brecha de la pobreza para quienes participan en él, además genera beneficios no sólo para el participante, sino también para el resto de su familia.
- Generación de Emprendimiento: Participar en el Programa aumenta en un 40% la probabilidad de tener un emprendimiento.
- Ocupación/Empleo: A 10 meses del egreso el 81% se encuentra ocupado versus un 69% de los que no participaron.
- Horas trabajadas: Las personas usuarias del programa de apoyo al micro emprendimiento aumentan en promedio 4,3 horas semanales de trabajo en relación al resto que no participa, siendo un 22% superior.
- Emprendimiento en el hogar: La probabilidad de que se generen emprendimientos en el hogar aumenta en un 29% en familias en donde un miembro ha participado en el Programa de Apoyo al Micro emprendimiento.
- Ingresos individuales por trabajo: El participar en el programa aumenta en un 27% los ingresos percibidos.

A los diez meses del egreso del programa, los ingresos de quienes participaron son significativamente más altos de los pertenecientes al grupo de control:

- El ingreso del trabajo alcanza a \$87.029, un 27% por encima del grupo de control; se encuentra ocupado el 81% de los participantes, 17% más que el grupo de control. El ingreso autónomo per cápita del hogar alcanza a \$50.572, superando en 4,546% al promedio del grupo de control, finalmente la brecha de la pobreza es de \$16.996, \$3.206 menos que la brecha de pobreza del grupo de control.

Otra evaluación en profundidad realizada por Stastcom Estadísticos Consultores, el año 2009 a nueve programas de micro emprendimiento, por encargo de la Dirección de Presupuestos, entrega los siguientes de los programas de Apoyo a la Microempresa y Programa de Apoyo a las Actividades Económicas del FOSIS (Consultores, 2009).

1. Programa de Apoyo a la Microempresa. (Consultores, 2009).

De acuerdo a los datos del estudio, la situación laboral de los encuestados es la siguiente: El 58,6% de los encuestados se encuentra ocupado; un 34,9% está inactivo y un 6,6% se encuentra desocupado. De los ocupados, el 64,5% son trabajadores por cuenta propia o patrón/empleador; un 27,3% empleados, asalariados u obreros; y, un 7,3% trabaja en servicio doméstico. En relación a la seguridad laboral el 43,5% afirma no tener contrato y alrededor del 15% de los beneficiarios tiene un trabajo secundario.

Resultados Intermedios:

- El 80,2% de los beneficiarios declararon que de no haber participado del programa no habrían realizado las actividades que realizaron.
- En cuanto a la utilidad del PAME, los distintos ámbitos evaluados fueron considerados por un alto porcentaje de los encuestados como útil o muy útil. La mayor utilidad se asocia al hecho de descubrir que se puede salir adelante con la familia, que se puede aportar con mayores ingresos a la familia y encontrar nuevas posibilidades para generar mayores ingresos (todos con evaluaciones cercanas al 85% de útil y muy útil).
- Se aprecia que hubo mejoramientos en gestión en el 40% de la muestra, en producción en el 37% y en comercialización en el 33%.

Resultados finales que se obtienen son los siguientes:

- En relación a la situación ocupacional, se tiene que los beneficiarios no han aumentado significativamente la probabilidad de estar ocupados respecto de los controles.
- No existe una diferencia importante en relación al ingreso individual por el trabajo respecto del grupo control.
- En cuanto al cambio de ingreso per-cápita del hogar, se observan diferencias en torno a los \$11.000 pesos mensuales que favorecen a los controles.
- Existe una importante diferencia entre beneficiarios y controles en relación a la tenencia de un emprendimiento hoy respecto del año de referencia. Aun cuando los beneficiarios han disminuido la probabilidad, esta disminución es significativamente mayor que en el caso de los controles (entre 17 y 21 puntos porcentuales).
- En relación a indicadores cualitativos, los resultados son los siguientes: Un 50,7% manifestó que su capacidad de generación de ingresos aumentó; un 38,1% que se mantuvo; y un 6,1% que disminuyó.
- Respecto al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios y sus familias, el 68,6% de ellos declara vivir mejor hoy que antes de ingresar al programa.

2. Programa de Apoyo a la Microempresa (Consultores, 2009).

El programa en el periodo 2003-2007 atendió a 41.976 personas, de los cuales el 54% de los beneficiarios pertenecían al programa Puente. El 71,2% de los entrevistados estaba ocupado al momento de la entrevista, en tanto sólo el 40,5% lo hacía antes de ingresar al programa. El 73% de los actualmente ocupados lo hacía como trabajador por cuenta propia o empleador.

Resultados intermedios:

- El programa presentaba una adicionalidad positiva de un 77,7%, esto es, los beneficiarios que manifiestan que de no haber participado del programa no habrían realizado las actividades que realizaron.
- En general, se aprecia una alta valoración de los diversos ámbitos del programa en cuanto a su utilidad. La mayor utilidad se asocia al hecho de descubrir que se puede salir adelante con la familia, con un 86,7% de las menciones (muy útil y útil). Asimismo, la adquisición de conocimientos en oficio/actividad, el aportar

mayores ingresos a la familia y el tener nuevas posibilidades para generar ingresos y para encontrar un trabajo independiente presentaron evaluaciones cercanas al 85%. Contar con maquinas y herramientas fue el aspecto menos útil, con el 67,7%.

- En relación a los mejoramientos, se aprecia que el 38% de la muestra total indicó algún mejoramiento en gestión, el 39% en producción y el 36% en comercialización.

Los resultados finales que se obtienen en el estudio:

- Los beneficiarios han aumentado la probabilidad de estar ocupados respecto de los controles (entre 13 y 21 puntos porcentuales).
- Los beneficiarios han incrementado en promedio entre \$17.990 y \$ 23.980 el ingreso mensual del trabajo respecto del grupo control.
- En cuanto al ingreso per-cápita del hogar, no se observan diferencias.
- Existe una importante diferencia entre beneficiarios y controles respecto de la tenencia de un emprendimiento hoy respecto del año de referencia. Los beneficiarios, aunque han disminuido la probabilidad, esta disminución es significativamente mayor que en el caso de los controles (en torno a 10 puntos porcentuales menos).
- En relación a indicadores cualitativos, los resultados son los siguientes: Un 45,5% de los beneficiarios manifestó que su capacidad de generación de ingresos aumentó, el 41,3% consideró que se mantuvo y sólo un 8% que disminuyó. El 71,7% declara que con su familia viven mejor hoy que antes de ingresar al programa.

F) Programas de Desarrollo social.

En este apartado se analizan los programas que tienen un enfoque social - comunitario, que realizan intervenciones con una influencia transversal a nivel individual, familiar, grupal y de la comunidad. Este tipo de programas busca que los beneficiarios aprovechen la disponibilidad de recursos y estrategias para afrontar los riesgos. De esta manera se les está valorando como sujetos activos, que ya no dependen de los programas de asistencia, estimulando en los beneficiarios y sus comunidades la auto-iniciativa para mejorar las condiciones de vida.

La oferta programática del FOSIS hacia la promoción social y el fortalecimiento de redes sociales de apoyo, la componen los programa de Desarrollo Social, el Programa Construyendo Participación, el Programa Aquí Yo Hablo y el Programa de Promoción. En el periodo en análisis se crea un conjunto de programas y otros cambian de nombre. Con la implantación del programa Puente, la oferta programática del FOSIS se reorienta a atender a las familias beneficiarias del programa.

“...Con la creación del Puente...quedaron algunos programas orientados a la comunidad, pero minúsculos, me acuerdo que había uno que era como la continuidad del Entre Todos, era muy puntual y con muy pocos recursos, instalado en muy pocas localidades, en este momento no me acuerdo el nombre”. (Entrevista N°9).

a) Problema para el cual se genera el programa.

Las localidades pobres no disponen de las herramientas ni habilidades necesarias para poder confeccionar diagnósticos en forma colectiva y poder buscar alternativas de solución a los problemas que enfrenta. Esto los deja en desventajas para poder acceder a la oferta social destinada a sectores pobres, cuya estrategia es financiar micro proyectos.

b) Respuesta al problema.

El programa de Promoción se plantea contribuir al mejoramiento de las capacidades de las comunidades pobres, para proteger a sus miembros, a través de una gestión asociativa y autónoma para la resolución de las necesidades colectivas.

“Promoción era el programa que se dedicaba a fortalecer organizaciones, para que ellas estuviesen en condiciones de desarrollar un proyecto de buena manera, y acompañaba a los grupos durante la ejecución del proyecto”. (Entrevista N°2).

c) Análisis de la implementación.

Este conjunto de programas buscan potenciar el capital social de las comunidades, dotar a las organizaciones de herramientas que les permitan enfrentar de mejor manera la situación de pobreza en que viven y así poder mejorar calidad de vida. Para el logro de

estos objetivos, a través del programa de Promoción, principal intervención en la línea, el programa entrega tres componentes:

Uno de los componentes es el fortalecimiento de las organizaciones de modo que sean capaces de elaborar perfiles de proyectos, que luego pueden ser financiados por programas del FOSIS. Los temas de estos proyectos son variados y contemplan desde enfrentar una carencia en infraestructura o algún proyecto para la generación de ingresos. Son proyectos que duran un año y oscilan entre los 6.000 y 10.000 dólares, de acuerdo a las características de los grupos y organizaciones que se atiende.

Otro componente es la promoción territorial, que financia el desarrollo de un proceso de apoyo integral en una comunidad específica. Mediante una estrategia comunitaria permite que las diversas organizaciones existentes o en formación de un territorio (sean funcionales, territoriales, formales o informales) orienten el abordaje colectivo de los principales problemas sociales o económicos derivados de la pobreza que afectan significativamente el desarrollo e integración de los miembros de la comunidad intervenida. Esta intervención dura 12 meses, aún cuando las Bases Regionales puedan establecer los plazos específicos de duración de los proyectos.

Y el tercer componente es el apoyo a la formación de Agentes Locales de Desarrollo, que permite preparar y capacitar a los actuales líderes y dirigentes sociales y comunitarios, de modo que puedan aumentar o expandir o mejorar las capacidades que tiene para el ejercicio de un rol más activo como agentes de desarrollo. La intervención dura 8 meses. Estas intervenciones las realizan equipos externos a la comunidad, los que son seleccionados en un concurso regional de acuerdo a las Bases Regionales de la convocatoria.

“Hoy el programa de Desarrollo Social, de alguna manera toca muchas de las cosas que se hacían antes, pero ya no con la profundidad que eso requiere, por lo cual quedó rápidamente olvidado el tema de la participación y la organización. Aunque todos los documentos del FOSIS, que tú veas en los programas, aparece el problema de la participación y de la organización como algo muy relevante. Y cuando ya se pierde definitivamente es con el Puente, porque el Puente trabaja con familias. (Entrevista N° 1).

“Nosotros seguimos con el programa Promoción unos años, ya que hay una línea que se mantiene en la institución, que surgió de Promoción, que yo siento es heredera de Entre Todos. Pasó por Promoción y se transformó en un programa que se llamaba Construyendo Participación en el Territorio, que fue una creación mía y que llegó hasta el terremoto del 2010...Ocurre el terremoto y como este programa jugaba con las platas, y como esto fue a principios de año, nosotros teníamos todas las platas disponibles, y esos fondos se fueron a la construcción de mediaguas. Y se acabó, nunca más”. (Entrevista N°2).

“El Construyendo Participación en el Territorio, era un programa que habíamos logrado que abriera los temas, al medio ambiente, a la cultura, a la historia de las comunidades donde trabajábamos, siguiendo una lógica de intervención bien simple, que era: el diagnóstico, pero un diagnóstico que no es hacerle un árbol de problemas, sino, reflexionar con la gente sobre el conjunto de temas que nosotros proponíamos y otros que pudieran surgir sobre, medio ambiente, organización, cultura, historia, y después de hacer esa reflexión, poder identificar cuáles eran los problemas principales y prestar un apoyo de 10 meses aproximadamente para el desarrollo de la iniciativa. Se hacía mucho de investigación acción. Había varias iniciativas que fueron desarrolladas con esa metodología, y parte de ello era financiar una iniciativa en particular de una comuna. (Entrevista N°2).

Los programas operan bajo la modalidad IRAL y se asignan los recursos mediante licitación pública. Son las regiones las que elaboran Bases Regionales de la Convocatoria, las que son desarrolladas en cada región. Estas bases especifican los términos técnicos y administrativos bajo los cuales se entregan los diferentes servicios. Además de identificar las capacidades que deben tener los ejecutores.

“El programa ya no estaba, había desaparecido el Entre Todos. Pero se utilizaba la metodología en algunos programas, en los programas de promoción”. (Entrevista N°1).

“Es que se ve como peligroso el que sigamos con el tema de trabajar asociativamente, bajando las decisiones y se llega nuevamente la concentración de las decisiones. O sea, el IRAL quedó haciendo el ridículo, como procedimiento. Cuando todas las decisiones se llevaban a lo local, el IRAL funcionaba impecable.

...Nosotros seguimos haciendo lo mismo, pero las decisiones se toman aquí (en el nivel central)”. (Entrevista N°2).

Los programas estaban destinados a personas con algunas condiciones previas, pero que con la implementación del Puente, los beneficiarios son derivados a los programas de acuerdo a sus intereses y no a los requisitos del programa.

“Habilitamos a los que tienen posibilidades de recibir apoyo, con resultados. Los otros son para subsidios. Nosotros decimos que nuestro programa es de habilitación social porque desarrolla y fortalece capacidades en las personas y en sus comunidades, para desarrollar sus proyectos de vida y fortalecemos capacidades que todas las personas tienen”. (Entrevista N°2).

d) Normas.

Rigen las mismas normas sobre las atribuciones del FOSIS y referida a las compras de servicios en el sector público descrito para el periodo 1990-1999.

e) Orientaciones de la intervención.

Uno de los principales soportes del programa, es el enfoque del capital social, entendido como un marco conceptual que permite explicar los estilos de relación y cooperación que se establecen en el ámbito comunitario y cómo la interrelación de estos factores puede contribuir en la tarea de superar la pobreza. Los elementos centrales que delimitan el concepto de capital social, se relacionan con la promoción de confianza, el fomento de ayuda recíproca y de la cooperación. Bajo este enfoque, el FOSIS define que una manera de sustentar los procesos orientados a disminuir la pobreza, es decir, aumentar la integración social y económica, dice relación con el fortalecimiento del capital social e incremento de la participación organizada de quienes se ven impactados directamente por las condiciones de pobreza en que viven.

f) Relación del programa con grupos afectados.

Se trata de un modelo *Top-down*, porque si bien en algunos componentes las organizaciones del territorio pueden priorizar los perfiles de proyectos a postular, en realidad el tipo de intervención, duración, los servicios que entrega son definidos en las bases, no dejando espacio innovar. Se establecen los indicadores con que se medirán los cumplimientos, los perfiles de los beneficiarios para cada línea de intervención. Tampoco se contemplan encuentros donde se tenga un *feedback* desde los ejecutores o de los beneficiarios sobre de aquellos aspectos susceptibles de mejorar en futuras ejecuciones.

g) Relación con la institucionalidad.

Se establecen contratos con los organismos ejecutores y convenios de colaboración con los municipios para el trabajo conjunto, mesas de trabajo, etc.

h) Procedimientos de ejecución.

La metodología de intervención no cambia en relación al periodo anterior, solo la modalidad IRAL traslada la decisión que antes se realizaba en el nivel central del FOSIS a los gobiernos regionales.

Los Ejecutores Intermediarios desarrollan los componentes bajo los términos técnicos y administrativos establecidos en los contratos de acuerdo a la convocatoria regional.

Pueden ser ejecutores intermediarios del componente: Instituciones de Educación Superior o de Investigación reconocidas por el Estado; Instituciones Públicas: gobernaciones y municipalidades; Instituciones Privadas; Municipalidades (sólo en caso de asignación directa); Organizaciones de representación (tales como Confederaciones, Uniones Comunales, federaciones) que tengan atribuciones legales para prestar servicios remunerados. Este tipo de ejecutor sólo puede postular a las convocatorias para la ejecución del Componente de Formación de Agentes Locales de Desarrollo.

i) Recursos con que cuenta el programa.

El programa obtiene financiamiento del presupuesto nacional y para la asignación de los recursos, opera bajo la modalidad IRAL, a fin de entregar a los gobiernos locales de los medios para desarrollar estrategias de superación de la pobreza a nivel comunal e inter-comunal y en las comunas o agrupaciones de comunas que dichos gobiernos seleccionen. Las Bases especifican los perfiles que deben cumplir las personas que trabajan con las comunidades beneficiarias.

j) Resultados obtenidos.

De acuerdo a los resultados de la Evaluación de Impacto realizada por la Universidad Católica de Chile, a solicitud de la Dirección de Presupuestos a los programas Promoción de la Participación, Desarrollo Social, Aquí yo hablo, Proyectos Innovativos y convenios de complementariedad, todos del FOSIS, se tiene (DIPRES, 2009):

1. Evaluación de impacto.

Los resultados finales evalúan el impacto sobre los beneficiarios dos años después de terminada su participación en el Programa y transcurrido un periodo de tiempo que permite al beneficiario adaptarse y reflejar los beneficios entregados por el Programa (DIPRES, 2009).

Desarrollo Social, ámbito Dinámica Familiar: Se mide el conocimiento de los servicios de salud, salud mental y educación: La información recopilada del programa muestra evidencia significativa de impacto en el conocimiento de los servicios de salud, pero no de los centros de salud mental ni de los establecimientos educacionales.

Desarrollo Social, ámbito Rendimiento Escolar. Los resultados de la evaluación señalan que participar en el programa aporta positivamente a disminuir la repitencia escolar, a la vez que reduce la posibilidad de ingresar precozmente al trabajo ya sea de manera informal o como subempleado.

Promoción para la Participación. Los resultados indican que participar en el programa de Promoción de la Participación influye negativamente en que los beneficiarios dirijan la implementación de instancias de participación para abordar problemas de la comunidad. En tanto se observa que el programa no genera evidencia de impacto sobre

la probabilidad de que los beneficiarios ejerzan un cargo directivo en la organización, instancia de participación para abordar instancias de participación para abordar problemas de la comunidad. A la vez no hay evidencia de impacto del programa sobre la posibilidad de que los beneficiarios participen en grupos.

2. Evaluación cualitativa.

Los principales resultados de la aproximación cualitativa realizada a componentes de programas de Promoción de la Participación y de Desarrollo Social cuyos beneficiarios son organizaciones, se presentan a continuación. La investigación se basa en encuestas realizadas que analizan diferentes aspectos del programa, desde la metodología de intervención, proceso, producto y seguimiento, presentando los proyectos muchas diferencias en función de quienes los ejecuta (DIPRES, 2009). Los resultados muestran diferencias entre las distintas experiencias estudiadas, quedando de manifiesto que aunque los programas fueron diseñados de un modo, la forma de implementarlos difiere mucho entre ellos, tanto en la calidad de dicha implementación como en el sistema de seguimiento. Entre los aspectos que llama la atención, se tiene:

Los diagnósticos fueron realizados de distintos modo, unos con participación activa de beneficiarias y otros que declaran que el diagnostico lo realiza el Municipio sin considerar sus requerimientos. La postulación también fue diferente puesto que algunas organizaciones postularon con una propuesta elaborada por ellos, en otros casos los beneficiarios no participan en la postulación, otros no postularon y otros casos fueron invitados por el Municipio a participar.

La situación de los diseños del proyecto también presenta muchas diferencias, mientras en algunos casos las organizaciones participan del proyecto en conjunto con el ejecutor, en otras los perfiles los realiza la Municipalidad y los beneficiarios aprueban o no ese perfil, en otros casos se señala que los diseños fueron realizados a priori por el FOSIS. Respecto de la difusión de la convocatoria, también hay variedad de situaciones, en algunos casos se señala que no hay estrategia de difusión, en otros que la Municipalidad se contacta directamente con las organizaciones y en otros casos es el FOSIS el que define los grupos o el ejecutor convoca a las organizaciones.

Referente a la evaluación, los resultados de los estudios indican que el seguimiento llevado a cabo por el FOSIS es similar en los diferentes proyectos y contempla la

supervisión de actividades y administración de recursos. No se realiza otras actividades una vez terminado el proyecto. Referente a los productos, en algunos casos se plantea el cumplimiento total y en otros casos es parcial.

Sobre los resultados intermedios, si bien se identifican aprendizajes en relación a gestionar recursos, conocer otras instituciones, capacidades instaladas de organización y comunicación, los mayores logros apuntarían a que se generara un sentido de pertenencia a la localidad y se aumenta la satisfacción personal. También se menciona como positivo el conocimiento de otras organizaciones y el contacto con ellas. Como aspecto negativo se hace referencia que una vez terminado el proyecto, todos se desvinculan.

Como se puede apreciar, en este segundo periodo, si bien se ha acumulado una gran experiencia en los procedimientos y se ha avanzado algo en la descentralización en la toma de decisiones, los resultados no son tan exitosos como los del primer periodo. Las causas se refieren en mayor medida a indicar que las modificaciones introducidas por la metodología del programa Puente. Pero sobre todo las evaluaciones hacen referencia a la gran variabilidad que se presenta en la calidad de la ejecución de los programas cuando se tiene una cantidad tan alta de unidades ejecutoras. A esto se añade la incapacidad de FOSIS para controlar procesos y resultados, pues solo llega a verificar el cumplimiento o no de ciertas actividades comprometidas en los términos de referencia a los que se comprometió cada unidad ejecutora, pero eso no sería un control suficiente.

En resumen el capítulo desarrolla la implementación de programas que realiza FOSIS para erradicar la pobreza en Chile, luego del retorno a la democracia, distinguiendo dos periodos. En el primero, periodo de instalación, la política social está orientada a habilitar, a generar capacidades y oportunidades para que las personas en condición de pobreza y grupos vulnerables desarrollen un rol activo en la solución de sus problemas. Las iniciativas se ejecutan a través de fondos concursables a los cuales concurren con microproyectos organizaciones sociales, municipios, organismos no gubernamentales, sector privado con fines de lucro y otros. FOSIS no ejecuta directamente sus programas, sino que llama a concursos y licita a entidades ejecutoras que presentan propuestas o suscribe convenios con instituciones estatales y aporta recursos para que los programas de éstas se abran a los sectores más pobres.

En lo económico, se apoyó a las personas para que aumentaran sus ingresos, logaran una mayor permanencia en el empleo y que los microempresarios se organizaran y tuvieran asistencia crediticia. En lo social se impulsó la participación activa y permanente de la comunidad en cada fase, tanto de beneficiarios de programas, como del conjunto de organizaciones de la comunidad, para reforzar las capacidades personales, grupales y organizacionales, lograr su integración a las redes disponibles y que aprovechen todas las oportunidades que les permitan incrementar sus posibilidades de influir directamente en las decisiones que les incumben. Ambos programas muestran resultados exitosos, aunque los procesos no están exentos de críticas.

En el segundo periodo la política social gira hacia las políticas de igualdad y de protección de derechos. Para ello se diseña el programa Puente como parte del sistema de protección social Chile Solidario, una estrategia para erradicar la extrema pobreza, centrada en la familia. La novedad la constituyó el trabajo psicosocial que realiza un profesional denominado Apoyo Familiar que durante dos años con metas concretas a cumplir en siete áreas. En general, las evaluaciones mostraron un alto grado de satisfacción de las familias usuarias, especialmente debido al rol desempeñado por el Apoyo Familiar.

Como la pobreza continúa, se siguen desarrollando programas de apoyo económico y social, pero con el predominio del programa Puente, estos otros programas vieron disminuido sus presupuestos y debieron priorizar su atención a las familias Puente. Las evaluaciones existentes muestran resultados discretos y mucho menos significativos de lo que habían sido en el primer periodo.

Las lecciones aprendidas de estos periodos indican que las rigideces de la programación social hacen perder recursos pues no se aprovechan todos. También que la implementación de la política debe ser evaluada en sus procesos y en sus resultados, que de otro modo no hay ajustes adecuados y también que la comunidad debe ser incorporada en todas las etapas. En esta perspectiva FOSIS debe aprovechar este conocimiento para cuando rediseñe su accionar adaptándose a la realidad que debe enfrentar en este nuevo periodo, dado que la pobreza continúa existiendo.

CONCLUSIONES.

1. CONCLUSIONES GENERALES.

1. El retorno a la democracia en 1990, le significó al Estado de Chile una serie de desafíos, por cuanto se heredaba un país con altos índices de pobreza como producto de las medidas de ajuste tras la adopción del modelo neoliberal. La deuda social constituye una prioridad, que debe enfrentarse con más recursos pero sin poner en peligro los equilibrios macroeconómicos (Dávila & Soto, 2011). Estos desafíos debían ser asumidos con metodologías novedosas, que permitieran llegar rápidamente a los grupos objetivos a fin de mejorar sus condiciones de vida (Larrañaga, 2003), evitando descontento que pusiera en peligro el proceso de transición, pues subsistían numerosos enclaves autoritarios (Sunkel & Infante, 2009). En este contexto, se crea una nueva institucionalidad, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), destinado a enfrentar los bolsones de pobreza, que constituyen sectores que están tan marginados que no alcanzan a ser cubiertos por la acción de la política social sectorial tradicional.
2. El ambiente que acompañó al gobierno de Presidente Aylwin, fue por un lado de temor que el proceso democrático que se había iniciado no se pudiera consolidar (Fanta, 2002). Esto lo llevó a negociar las reformas con la oposición y establecer que se realizarían los cambios “en la medida de lo posible”. Pero por otro lado había una gran confianza en el modelo de desarrollo con equidad, para pagar la deuda social (Aylwin, 1990).
3. El primer gobierno democrático se propone iniciar un combate activo a la pobreza siguiendo una estrategia social que depende de la política económica, al considerar que el crecimiento económico sostenido, control de la inflación y creación de empleos productivos van a generar los recursos necesarios para financiar el combate a la pobreza. De este modo, la reducción de la pobreza queda incorporada como condición necesaria central en la estrategia de desarrollo. Sin embargo, el buen desempeño económico, exclusivamente, no es suficiente para reducir la pobreza, por lo que se deben diseñar políticas sociales para ello (FOSIS,

1990). Las políticas sociales deben ser innovadoras para dar cuenta del carácter multidimensional e integral de la pobreza (Ortiz, 2007). Si bien la pobreza se mide según el ingreso del hogar, la nueva política social se propone apoyar los esfuerzos e iniciativas de los propios afectados para salir de su situación de pobreza, marginalidad y dependencia (Raczynski & Serrano, 2003). Para ello genera nuevos servicios para atender a poblaciones objetivo, como mujeres, jóvenes, adultos mayores y pueblos indígenas.

4. Hasta ahora el Estado democrático no ha podido solucionar el problema de la pobreza por lo que continúa siendo una tarea pendiente, que choca con múltiples problemas. Por ejemplo, no se dispone de un marco teórico que lo exprese en su total sólo desarrollos parciales que enfatizan una u otra de sus dimensiones (Altimir, 1974). Otros son problemas técnicos, como por ejemplo, la metodología con que se mide. En Chile, la medición de la pobreza se realiza con el método de la pobreza absoluta en base a una canasta básica de alimentos (Esping-Andersen, 1990) que se encuentra desactualizada y por lo tanto la medición de la pobreza es obsoleta, pues no da cuenta de la estructura de consumo de la población. De este modo se trabaja con cifras (Larrañaga & Herrera, 2008).
5. Otro problema que enfrenta la política social chilena, es la tendencia a que se impongan modelos que vienen desde fuera. El mismo FOSIS fue diseñado por el Banco Mundial y se ha implementado en muchos países latinoamericanos. Luego, se incorporó después se trató de incorporar la Matriz Social de Riesgo, para lo cual se crea el Chile Solidario y la perspectiva de derechos (Serrano, 2005). El problema es que se imponen nuevos modelos, sin haber evaluado el trabajo realizado con el modelo anterior, su funcionamiento y resultados obtenidos. Y el nuevo modelo tampoco se evalúa. No hay aprendizaje de la experiencia que trascienda a las personas.
6. El país ha venido presentado rezagos en cuanto a incorporar la evaluación como parte del ciclo de las políticas públicas. Si bien en los últimos años esto se ha ido mejorando, no existe una cultura de evaluación de programas que permita ir realizando ajuste para lograr cumplir los objetivos y mejorar los procesos (Cohen et al., 2001). Estos déficits evaluativos han sido explicados por la falta de los recursos suficientes para su realización. Hay otros casos en que se dispone de

evaluaciones, pero son muy parciales, realizadas sólo a algunos aspectos del programa, o bien presentan deficiencias metodológicas. Pero estas falencias no disminuyen la costumbre de crear o rediseñar nuevos programas sin disponer de diagnósticos pertinentes y actualizados. Si bien para postular a presupuesto se debe realizar una evaluación ex ante, ésta habitualmente tiene exigencias que son abordables sin disponer de diagnósticos que permitan precisar objetivos.

7. Otra crítica generalizada de parte de informantes claves dice relación con el poco tiempo que duran los programas. Esto se debería a la estructura del Estado, el tiempo de duración de cada gobierno y el tiempo que toma lograr aprobar una ley. En general, ocurre que cuando asume un nuevo gobierno, llega con una batería de iniciativas nuevas para implementar, en el marco del programa de gobierno, lo que se traducen en nuevos requerimientos para ministerios y servicios. Sin embargo, las rigideces del aparato público, dificultan su implementación inmediata, lo que lleva a adecuar parte de la oferta social, para cumplir con estas nuevas orientaciones, se trata muchas veces de hacer casi lo mismo, pero con un nuevo enfoque. El plazo promedio para aprobar una Ley es de dos años, sumado a los ciclos presupuestarios, pueden significar que implementar una nueva política (que requiera de una Ley) podría demorar tres años antes de estar operativa. Cabe señalar que Chile es un país extremadamente presidencialista, por lo que las prioridades y las iniciativas presidenciales son las que se llevan a cabo.
8. Para disminuir las tensiones que generan las rigideces del Estado, como las descritas en el párrafo anterior, se requiere de organismos más flexibles. En el caso particular de FOSIS se reúnen estas características, lo que le ha permitido asumir los cambios en la política de superación de la pobreza. Por ejemplo, ello le permitió implementar el programa Puente, dos años antes de que fuera aprobada la Ley del Sistema de Protección Social Chile Solidario. Debido a ello, fue posible cumplir con la urgencia que el Presidente Lagos le había otorgado a la pobreza extrema.
9. Los altos niveles de pobreza, dan cuenta que las políticas sociales tradicionales no han sido suficientes para poder reducir la pobreza, lo que lleva a buscar nuevas formas de enfrentar el tema de la pobreza, con una mirada integral.

10. Referente a la implementación de los programas, en este periodo su ejecución se externaliza y se basa en términos de referencia muy estructurados. Debido a ello, muchas de las críticas apuntan a que pese a ello, al implementarlos se obtienen resultados muy disímiles y con diferentes experiencias en relación a la participación de los beneficiarios. Al tener ejecutores dispersos en aproximadamente 300 municipios, con tan variados intereses, resulta necesario conocer como plantea Crozier y Friedberg 1990 la naturaleza y las reglas del juego que estructuran la acción entre actores involucrados, cosa que no se conoce. Las recomendaciones apuntan a una revisión de los procesos de implementación como paso necesario para mejorar la gestión.
11. El modelo utilizado por el FOSIS para implementar sus programas, en términos generales, es del tipo *Top-down* (Meny & Thoenig, 1991), aun cuando en algunos programas se les introduzcan algunos elementos que quieren dar la impresión que se partió desde las bases. En este caso los resultados diferentes logrados a partir de un mismo modelo de implementación estarían siendo explicados por las deficiencias de los canales de comunicación y los intereses de los afectados (Subirats 1994).

2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS HIPÓTESIS PLANTEADAS.

La hipótesis central planteaba: “La intervención del FOSIS da cuenta de las particularidades de la población que atiende llegando con una oferta complementaria a la sectorial”. Al respecto se puede concluir lo siguiente:

1. Los antecedentes revisados indican problemas en este aspecto, referido en primer lugar al escaso tiempo que duran las intervenciones. La crítica, que emerge fundamentalmente de los informantes clave entrevistados, hace referencia a que los programas duran 3, 6 o 9 meses, tiempo que no es suficiente para lograr los cambios necesarios para que la población pueda salir de la pobreza. Tampoco se contempla una intervención prolongada, por ejemplo, de 4 años en un territorio, de modo de lograr que se consoliden los cambios.

2. No se considera que el tiempo de la intervención debería tener en cuenta los tiempos de los procesos sociales que requieren mucho más tiempo que un par de meses (Ortiz, 2007). Se agrega a lo anterior, el hecho que las unidades ejecutoras, al no tener continuidad, debe contratar personal por periodos acotados, lo que impide ir formando equipos de trabajo, que permanezcan para enriquecer su experiencia y se empapen de los valores del desarrollo de la comunidad.
3. Vinculado a lo anterior, también se olvida que el desarrollo de la confianza constituye un factor clave para la obtención de resultados no sólo a corto plazo, sino en especial, cuando se espera sustentabilidad en los cambios y eso implica tiempo. El acompañamiento del FOSIS a las comunidades en las que interviene, es de temporalidad muy acotada, lo cual afecta la sostenibilidad y consolidación del proyecto. Por otra parte, también se critica que una vez terminado el proyecto, no hay estrategias de continuidad, para que las comunidades sigan reforzando su organización y siga trabajando para alcanzar soluciones colectivas. No hay estrategias para reformar a las pocas redes que se establecen.
4. Sin embargo, se destacan aspectos positivos en la gestión de FOSIS, como el hecho de ponerse a la vanguardia en el proceso de descentralización del país al transferir a los gobiernos regionales la decisión sobre cuáles van a ser las localidades en que se va invertir y también los proyectos que se van a financiar. La metodología IRAL significó un giro positivo. Gradualmente se han ido integrando los programas a la modalidad logrando romper, en alguna medida, la línea tan centralista que caracteriza al país.
5. Se advierte además una escasa vinculación de los programas con las estrategias de desarrollo comunal y regional. Se olvida que las políticas sociales deberían complementar y reforzar el desarrollo económico, lo que se daría en la medida en que mejora el capital humano y el empleo productivo (Ortiz, 2007). Esto se traduce por ejemplo, en que la microempresa realiza un escaso fomento al entorno local, resultando también insuficiente el desarrollo de gestiones de cooperación y mecanismos de soporte y vinculación de ejecutores con actores externos a pesar de estar considerado en las definiciones de los programas.

6. A inicios de los 2000 el FOSIS cambia la población beneficiaria, focalizando principalmente en la población en pobreza extrema, junto a introducir cambios en la oferta social de modo de permitir que los beneficiarios del programa Puente puedan dar cumplimiento a las condiciones mínimas (FOSIS, 2004). Estos cambios van a tener repercusiones en otros ámbitos, como es el caso de las intervenciones considerando el territorio, pues se focaliza prioritariamente en familias específicas que son la población objetivo del programa Puente. Esta intervención, en familias, produce una tendencia mayor al individualismo y se pierde el trabajo de comunidad, el sentido colectivo y también el sentido democrático.
7. La filosofía que orienta el trabajo desarrollado por FOSIS propone que los programas de desarrollo social, están destinados a fomentar y potenciar el capital social. Por ello, se considera que hay que aprovechar esa capacidad de las personas para movilizar a su favor el capital de un grupo más o menos institucionalizado y rico en capital (Bourdieu, 2000). Al respecto, la experiencia muestra en el primer periodo, los programas que trabajaban con la comunidad, se orientaban a crear lazos de confianza entre los miembros de la comunidad y a trabajar juntos por un objetivo común que les permitiera resolver un problema priorizado por el colectivo. Sin embargo, en el segundo periodo, con la implementación del programa Puente, la oferta cambia y se sustituye la intervención a la comunidad por la familia, perdiéndose el componente de desarrollo comunitario, redes y confianzas, lo que implicaría un retroceso con respecto al primer periodo y que impulsa a sostener la necesidad que la entidad revise su accionar en el sentido de recobrar la senda de potenciar el capital social en las comunidades.
8. Otra de las críticas, se refiere a que FOSIS no habría considerado lo que significa la pobreza hoy en Chile, y no sólo desde el punto de vista de lo económico, o del ingreso como se medía hasta hace poco, sino considerando que es el modelo de desarrollo mismo que genera pobres asalariados, personas que estando en la fuerza de trabajo, tiene condiciones laborales tan precarias que las mantiene en riesgo de caer en la pobreza. Esto lleva a interrogarse acerca del papel del Estado en materia de reconstrucción de solidaridades, instalación de una cultura de derechos y expansión del bienestar versus la temática de la protección y asistencia

social unida a inversión en capital humano (Serrano, 2005a). A futuro FOSIS debería redefinir sus perfiles de población beneficiaria, incluyendo a los nuevos pobres, especificando características y magnitudes con diagnósticos realistas, que permitan el diseño de programas de inclusión efectivos.

9. Finalmente, respecto de los resultados de la política social implementada, la mayoría de las evaluaciones indican que se pone más énfasis en los aumentos de la cobertura de los servicios sociales en la población beneficiada y menos en los resultados sobre pobreza (Serrano, 2005a). Por ello, es cada vez más difícil tener una idea acerca del impacto de los programas y la efectividad de la política en la reducción de la pobreza. Ya es hora que FOSIS incorpore la evaluación de proceso y de resultados como parte de los proyectos que implementa, de modo de generar información útil al planificador social, Pero también se trata de involucrar mayormente y hacer responsables de su trabajo a las unidades ejecutoras de proyectos, que se conforman con cumplir con las actividades estipuladas en los términos de referencia de la licitación. Estos comentarios muestran nuevas áreas en las que FOSIS debería revisar su gestión, en especial actuar con patrones más modernos de planificación que incorporen dentro de los proyectos las evaluaciones de proceso y de resultados.

Respecto de la hipótesis N°1, que planteaba: “La oferta programática ofrecida por FOSIS mejoran los indicadores sociales mostrando una disminución de la pobreza”, se puede concluir lo siguiente:

1. El análisis de la oferta programática indica que esta hipótesis se verifica sólo parcialmente. Al respecto, se sugiere la necesidad de que se perfeccione la caracterización de la población objetivo, que se dimensione adecuadamente la población en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, ya que hay especificidades que no se consideran como etnia, migrantes, temporeros, quienes presentan características sociales y culturales diferenciales, las que según recomendación de los expertos debieran ser consideradas en las intervenciones (Raczynski, 1995a). Los cambios producidos por la globalización y la consolidación del modelo neoliberal, han cambiado profundamente la

composición de la pobreza, aspectos que no son considerados en la actual oferta programática que aparece rigidizada, sin que se produzcan las necesarias actualizaciones en los estudios de pobreza.

2. Los programas de desarrollo económico, se orientan a potenciar el capital humano, basándose en la capacitación como factor de aumento de la productividad del trabajador y la mano de obra calificada a través de la formación escolar y profesional, lo que potenciaría la capacidad del trabajo y la producción (PNUD, 1999). En general, se incorpora la capacidad humana para aumentar las posibilidades de producción, a partir de las cualidades humanas empleadas como capital (Sen, 2000). Sobre la base de estas observaciones, se puede apreciar un importante grado de ajuste de la oferta programática a las necesidades de la población en condición de pobreza, concordando con el planteamiento de la hipótesis.
3. La observación del caso muestra que, durante la primera década, los programas de desarrollo económico se habían orientado fundamentalmente a la habilitación social, para lo cual se entregaba herramientas a los microempresarios y trabajadores por cuenta propia, para que ellos junto a su esfuerzo personal puedan salir de la pobreza. En el segundo periodo de análisis, cambia la población objetivo y se centran en prepararlos para que se incorporen de lleno al mercado laboral (FOSIS, 2004).
4. El análisis de las evaluaciones disponibles y las opiniones de los informantes clave de este estudio, indican lo exitoso que resultó la política social del segundo periodo, ya que el programa Puente logró mejores condiciones para los beneficiarios, los que lograron en mayor proporción realizar algún emprendimiento, o bien, haber logrado la incorporación al mercado laboral (CEPAL, 2007). Sin embargo, la evidencia también muestra que con el paso del tiempo todos estos logros se han diluido. Esto se debería a que los programas implementados para solucionar el tema de la pobreza, son acotados y de corto plazo, con coberturas reducida. Esto no permitiría que los beneficiarios logren modificaciones en sus actitudes que hagan que su conducta permanezca en el tiempo. Queda en evidencia la necesidad de reforzar estos cambios con

intervenciones más prolongadas que proporcionen una mayor probabilidad de consolidación.

5. Considerando que la reducción de la pobreza debiera incorporar a las personas como ciudadanos activos en el diseño de su vida y su destino, la observación de la realidad en Chile muestra que si bien se logran efectos en la disminución de la pobreza, estos cambios no van acompañados en una mayor inclusión en la programación social. En efecto, una de las críticas recurrente de los informantes claves dicen relación con las carencias en la participación. Al respecto habría que agregar que Chile tampoco tiene una institucionalidad que promueva la participación ciudadana. Lo único relevante fue la ley de juntas de vecinos de Eduardo Frei Montalva en los 60, los Cordones Industriales en los 70 con Allende y el Instructivo Presidencial del presidente Lagos, pero que no establecía mecanismos vinculantes de participación. Hay reconocimientos explícitos que al programa Puente le faltó haber trabajado un componente comunitario. No se trata sólo de incentivar la participación, sino que la comunidad obtenga algún beneficio del programa, más allá de la familia. Que no solo sean las familias las beneficiarias sino también el territorio, en aspectos como mejores servicios.
6. Como sugerencia a futuro, se puede plantear que FOSIS debería revisar la experiencia internacional respecto de las metodologías utilizadas hoy en la programación social en otros países. La literatura en ciencias sociales, informa de novedosos proyectos para sacar a los jóvenes de la delincuencia y para trabajar en la inclusión de migrantes, sin que estos pierdan su identidad cultural. Los programas implementados por FOSIS que hace 10 o 20 años eran novedosos hoy no lo son y no se vislumbran propuestas de cambio en un escenario cercano.

La hipótesis N°2 propone: “Las funciones de control en la implementación de los programas desempeñadas por FOSIS, resultan adecuadas por cuanto se realizan de acuerdo a los diseños y se cumple con los objetivos”.

1. Al respecto, se puede decir que la primera década de trabajo del FOSIS es fundacional, en la que debe adquirir experiencia y diseñar los procedimientos con que va a operar. Pese a esto en ese periodo obtuvo logros significativos. En este periodo se impone una nueva visión de la política social que rompe con lo que se

venía haciendo. Políticas asistenciales focalizadas son sustituidas por políticas habilitadoras en las que se trabaja con la gente (Raczynski, 1995a). Los principales lineamientos de este periodo enfatizan la focalización, la descentralización, los subsidios a la demanda y la participación de privados. Estas características se aplican con distinto énfasis en la gama de políticas y programas sociales, presentando cierta estabilidad durante el periodo en estudio (Larrañaga, 2003).

2. Sin embargo, también se desarrollan críticas, pues se espera que en la implementación se produzca una interacción entre los objetivos establecidos y las acciones realizadas para lograrlos (Dye, 2002). Al respecto se aprecia que distintos actores como analistas (Raczynski, 1995a), evaluadores (Cohen et al. 2001) e informantes claves entrevistados, coinciden en considerar que las intervenciones eran demasiado estandarizadas, por lo que no respondían a los requerimientos o especificidades de la población objetivo. Por otra parte, también se menciona que los programas no eran acompañados de diagnósticos adecuados, que permitieran establecer objetivos concretos de modo de diseñar intervenciones más certeras que permitieran posteriormente llegar a alguna medición de los cambios y saber si se lograban las modificaciones esperadas en la población, superando la etapa en que se miden productos y actividades.
3. Se puede observar también, que el seguimiento que se realiza a los programas se centra en los requerimientos de Contraloría y no se considera la calidad de la intervención como un todo y sus resultados. Al respecto, lo habitual es que se tenga control sobre número de sesiones de capacitación y de asistencia técnica, pero no se controla si los receptores de la capacitación aprendieron los contenidos. Para realizar este seguimiento basta cumplir con un porcentaje de asistencia, que quienes reciben la capacitación sean los del programa y que se realicen el número de sesiones planificadas. Sobre resultados e impacto, habitualmente no hay nada (Cohen et al., 2001).
4. También aparece la recomendación acerca de que necesariamente se requiere del diseño y aplicación de un modelo más participativo que considere a los actores permanentes del territorio, partiendo por la propia comunidad y sus organizaciones. Además, el municipio que debería ser un actor clave, muchas

veces se mantiene como espectador (González, 2002). La incorporación de la comunidad desde el inicio del proceso, garantiza el efecto que produce la acción, pero esto parece que FOSIS lo olvida, por lo que a futuro debe revisar su implementación. Además, en general, los informantes clave entrevistados opinan que en este periodo se observa que los lazos de confianza y de cooperación, que los programas FOSIS desarrollas, se ven debilitados ya que terminado los proyectos no hay interacción de la entidad con las localidades, pues se asume que eso es responsabilidad de las empresas que ganaron la licitación para ejecutar el programa, con lo que la idea de revisión de procedimientos se reitera.

5. Por otra parte, se establece que el programa Puente es considerado como un programa exitoso para sacar a las familias de la extrema pobreza. El elemento más valorado lo constituye el acompañamiento psicosocial que proporciona el Apoyo Familiar, logrando mejorar tanto su capital humano como el social. Este hecho debería valorarse como aprendizajes de la experiencia y constituir un elemento a incorporar con mayor frecuencia en la programación social.

Como se puede derivar de los comentarios realizados como producto de la observación de la programación social efectuada por FOSIS, las hipótesis en términos generales se cumplen parcialmente, pues el organismo debe realizar sus procedimientos de implementación de la programación social que tienen a su cargo. Pero también debe revisar las metodologías de medición de la pobreza con que establece su población objetivo.

Estas revisiones adquieren un carácter de urgencia si la entidad no quiere quedar rezagada, pues adentrados ya en el siglo XXI la experiencia internacional muestra interesantes experiencias que podrían servir de modelo en Chile, país en el que la reducción de la pobreza se ha logrado, pero en una medida bastante conservadora, si se miran los indicadores macroeconómico, como el ingreso per cápita, lo que indica la prevalencia de fuertes problemas de equidad, cuya única vía de solución son justamente políticas sociales que introduzcan diseños más novedosos y eficientes.

BIBLIOGRAFÍA.

- Abramovich, V. (2006). Los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos como marco para la formulación y control de las políticas sociales. En *Anuario de Derechos Humanos* (págs. 13-51). Santiago: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.
- Abramovich, V. (2006a). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, N° 88(Abril 2006), 35-49.
- Aedo, C. (2005). *Evaluación de impacto*. (C. GTZ, Ed.) Santiago: Naciones Unidas.
- Aguilar, L. (2006). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Angel Porrúa Ediciones.
- Alfaro, J., & Zambrano, A. (2009). Psicología comunitaria y políticas sociales en Chile. *Psicología y sociedad*, 21(2), 275-282.
- Altimir, O. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la Cepal - Publicación de las Naciones Unidas*, 1-89.
- Arellano, J. P. (2004). Políticas sociales para el crecimiento con equidad Chile 1990-2002. *Serie Estudios Socio Económicos* N° 26(N° 26), 1-46.
- Arenas de Mesa, A. (2000). *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. Santiago: Naciones Unidas.
- Arenas de Mesa, A., & Benavides, P. (2003). *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000* (Primera edición 2003 ed.). Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Aylwin, P. (1990). Mensaje Presidencial Sesión Congreso Pleno, 21 de mayo de 1990. Valparaíso: Congreso Nacional.
- Azariadis, C., & Stachurski, J. (2005). Chapter 5: Poverty Traps. En V. 1A (Ed.), *Handbook of economic growth* (págs. 295-422). San Diego: Elsevier Inc.
- Ballart, X., & Ramio, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Banco Mundial. (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: La lucha contra la pobreza* (1a ed.). México: Mundi-Prensa Libros.
- Banco Mundial. (2001a). *Social protection sector strategy: from safety net to springboard* (First printing ed.). Washington D.C.: The World Bank.
- Banco Mundial. (2014). [www.worldbank.org](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20185164~menuPK:418217~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html). Recuperado el 2014, de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20185164~menuPK:418217~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. Mexico: CIDE - Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Bedregal, P. (2010). Chile Crece Contigo: el Desafío de la Protección Social a la Infancia. En O. Larrañaga, & D. Contreras, *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile 237-254* (págs. 237-254). Santiago: Uqbar Editores.
- Bedregal, P., González, P., Kotliarenko, M., & Raczynski, D. (2007). *Chile Lineamientos de política para la primera infancia*. Santiago: BID- Unicef.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2005). *El sistema previsional en Chile*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BID. (1998). *La utilización de fondos de inversión social como instrumento de lucha contra la pobreza*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boltvinik, J. (1999). Conceptos y medidas de pobreza. En E. Hernandez Laos, & J. Boltvinik, *Pobreza y distribución del ingreso en Mexico* (págs. 12-39). México: Siglo XXI.
- Bonilla, A., & Gruat, J.-V. (2003). *La protección social: Una inversión constante durante todo el ciclo de vida para propiciar la justicia social*, (Primera ed.). Ginebra: OIT.
- Bourdieu, P. (2000). Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social. En P. Bourdieu, *Poder, derecho y clases sociales* (págs. 131-164). Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Busso, G. (2001). *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica inicios del siglo XX*. Santiago: Cepal - Seminario Internacional

Las Diferentes expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y El Caribe.

Castells, M. (2005). *Globalización, desarrollo y democracia, Chile en el contexto mundial*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Ceccini, S., & Martinez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL. (1996). *La sensibilidad del indicador de pobreza*. Santiago: Cepal.

CEPAL. (1998). *La exclusión social de los grupos pobres en Chile*. Santiago: CEPAL.

CEPAL. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago: Cepal.

CEPAL. (2001). *www.cepal.org*. (Cepal, Editor) Recuperado el 2014, de <http://www.cepal.org/agenda/1/6191/Notacepal.pdf>

CEPAL. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL. (2012). *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL y PNUD. (1989). *www.cepal.org*. (CEPAL, Ed.) Recuperado el noviembre de 2014, de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34763/S8800550_es.pdf?sequence=1

Cohen, E., Medina, A., Gil, C., Correa, A. M., Fanta, G., & Díaz, M. (2001). *Gestión de programas sociales en América Latina. El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile*. Santiago: Naciones Unidas - Cepal.

Coleman, J. (2000). Social capital in the creation of human capital. En E. L. Lesser, *Knowledge and social capital. Foundations and applications* (págs. 17-41). Boston: Butterworth Heineman.

Concha, X., Pavés, A., Raczynski, D., Rojas, C., Tohá, C., & Walker, E. (2001). Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y programas sociales. En D. Raczynski, & C. Serrano, *Descentralización. Nudos Críticos* (págs. 173-269). Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica - CIEPLAN.

- Consejo de Derechos Humanos. (2012). *Naciones Unidas*. (N. U.-O. Humanos, Ed.) Recuperado el 2014, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/63/PDF/G1215463.pdf?OpenElement>
- Consultores, S. E. (2009). *Evaluación en Profundidad Programas de Microemprendimiento*. Santiago: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Mexico: Alianza Editocial Mexicana.
- CSH. (2003). *Human Security Now Final Report*. Nueva York: Comisión sobre Seguridad Humana - Naciones Unidas.
- Dávila, M. (2011). *Governing Together: The Concertación Administrations in Chile (1990-2009)*. Chapel Hill: University of North Carolina.
- Dávila, M., & Soto, X. (2011). ¿De qué se habla, cuando se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del Bicentenario. *Revista Chilena de Administración Pública* (17).
- DESUC-PUC. (2005). *Evaluación jornada escolar completa. Informe final*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirección de Estudios Sociológicos.
- DIPRES. (1999). *Informe de Síntesis Programa Adulto Mayor Carenciado del Fosis. Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales*. Santiago: Dirección de Presupuesto - Ministerio de Hacienda.
- DIPRES. (1999a). *Informe de Síntesis Programa Local de Desarrollo Juvenil del Fosis. Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales*. Dirección de Presupuestos- Ministerio de Hacienda.
- DIPRES. (2003). *Balance de Gestión Integral año 2003*. Santiago: Dirección de Presupuestos- Ministerio de Hacienda.
- DIPRES. (2009). *Evaluación de Impacto Programas: Promoción para la participación, Aquí yo hablo, Desarrollo Social*. 2009: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- DOS. (2000). *Fondos y programas gubernamentales concursables para organizaciones sociales*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno- División de Organizaciones Sociales (DOS).

- Dunn, W. (2004). *Public Policy Analysis. An introduction*. New jersey: Pearson Prentice Hall.
- Durston, J. (2002). *El Capital Social Campesino en la Gestión del Desarrollo Rural: diádas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago: Cepal.
- Durston, J. (2004). *Capital social campesino y clientelismo en Chile. Análisis de interfaz en una comunidad mapuche*. Austin: Center for Latin American Social. University of Texas.
- Durston, J. (Marzo de 2005). *Ciencias sociales on line revista electrónica*. (C. Universidad Viña del Mar, Ed.) Obtenido de http://www.uvm.cl/csonline/2005_1/pdf/clientelismo.pdf
- Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy* (10th edition ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalist*. Oxford: Oxford Polity Press.
- Fanta, G. (2002). Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Programa piloto: Desarrollo Productivo Local en áreas pobres. En I. Licha, *Gerencia Social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras* (págs. 230-238). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Feres, J. C. (2001). *La pobreza en Chile en el año 2000* (Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 14 ed.). Santiago: Cepal.
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001a). *Enfoque para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago: Cepal - Serie Estudios Estadísticos.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson Hall.
- Flaño, N. (1991). El Fondo de Solidaridad e Inversión Social. ¿En qué estamos pensando? *Colección de Estudios Cieplan N° 31, 31*, 153-164.
- Fleury, S. (2000). *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington D.C.: INDES-BID.
- Flores, M., & Rello, F. (2002). *Capital social rural: experiencias de México y Centroamérica* (Primera Edición ed.). México D.F.: Plaza y Valdés.

- FOSIS. (1990). *Fondo de Solidaridad e Inversión Social*. Santiago: FOSIS.
- FOSIS. (1993). *Bases Generales de Licitación programas de Apoyo Microempresa y Localidades Pobres*. Santiago: Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
- FOSIS. (1993a). *Superación de la pobreza. El desafío de invertir con la gente*. Santiago: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
- FOSIS. (1994). *Inversión Fosis. Análisis según líneas y tipos de comunas*. Santiago: Fosis- Departamento de Planificación.
- FOSIS. (1995). *Guía de información de Programas y Beneficios Sociales*. Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
- FOSIS. (1996). *Memoria FOSIS Años 1995-1996*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación.
- FOSIS. (1999). *Aprendizajes de la experiencia FOSIS 1997-1999*. Santiago: Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
- FOSIS. (2000). *Participación, superación de la pobreza y desarrollo sustentable*. Santiago: FOSIS- REDLAC - FDLA y Red Social.
- FOSIS. (2001). *Plan institucional Fosis 2001-2002 "Invertir mejor con la gente"*. Santiago: Fondo Solidaridad e Inversión Social.
- FOSIS. (2002). *Balance Gestión Integral año 2002*. Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
- FOSIS. (2002a). *Manejo Social del Riesgo. Enfoque orientador de la intervención e inversión del FOSIS*. Santiago: Fosis.
- FOSIS. (2004). *Serie reflexiones desde el Puente. Avance de obras (Cuadrenillo de trabajo N°1)*. Santiago: Fondo de Solidaridad e Inversión - Programa Puente.
- Fukuyama, F. (1999). Social Capital and Civil Society. En I. M. Fund (Ed.), *IMF Conference on Second Generation Reforms*.
- García-Huidobro, J. E., & Concha, C. (2009). *Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación*. Recuperado el 2015, de <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Carlos%20Concha/Jornada-escolar-completa.-la-experiencia-chilena.pdf>
- Garretón, M. A. (2000). *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

- Gil, D. (2008). *Mapa referencial: derechos garantizados y su expresión en políticas públicas*. Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado, Estudios Legislativos. Santiago: Universidad Alberto Hurtado. Recuperado el 2014, de <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/34835/2/223538.pdf>.
- Gomez Buendía, H. (2007). *www.pnud.org*. Recuperado el 2014, de http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=392
- González, J. (2002). Programa de Generación de capacidades en localidades pobres Entre Todos (1990-1999). En R. d. Social, *Experiencias de desarrollo de capital social en contexto de conflicto y postconflicto en América Latina* (págs. 35-43). Bogotá: Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República de Colombia.
- Güel, P. (2004). *Seguridad: Una construcción social sobre un mapa de disyuntiva*. (Expansiva, Ed.)
- Hardy, C. (2011). *Cambio 21*. Recuperado el 11 de 2014, de <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20150205/pags/20150205182200.html>
- Hardy, C. (2011a). The Red Protege, the Social Protection System. En I.-U.-T. S.-S. Cooperation, *Sharing Innovative Experiences* (págs. 157-175). New York: UNDO - ILO - The Special Unit for South-South Cooperation.
- Herrera, M., & Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Herrera, R., Larrañaga, O., & Telias, A. (2010). *La Ficha de Protección Social*. Santiago: PNUD Chile.
- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (2000). *Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. (Serie de documentos de discusión sobre la protección social. ed.). Washington: Banco Mundial.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2008). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3rd edition ed.). Toronto: Oxford University Press.
- Huepe, M. (2008). *Nuevo pilar solidario de la reforma previsional y sus efectos en pobreza y desigualdad*. Santiago: PNUD.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury Press.

- Kanbur, R. (2001). Políticas económicas, distribución y pobreza: la naturaleza de los desacuerdos. *Charla en Diploma Internacional sobre estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina*. Santiago: Universidad de Chile- Banco Mundial.
- Lagos, R. (2002). *Mensaje Presidencial al Congreso Pleno, 21 de mayo de 2002*. Santiago: Presidencia de la República.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Lampis, A. (2010). ¿Qué ha pasado en la vulnerabilidad social en Colombia? Conectar libertades instrumentales y fundamentales. *Sociedad y Economía, N° 19 version online ISSN 1657-6357*.
- Larrañaga, O. (2000). Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno. En D. Titelman, & A. Uthoff, *Ensayos sobre el financiamiento de la seguridad social en salud: los casos de Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile y Colombia*. (págs. 415-461). Santiago: Cepal - Fondo Cultura Económica.
- Larrañaga, O. (2003). *Focalización de programas sociales en Chile. El sistema CAS*. Washington D.C.: Banco Mundial - Unidad de Protección Social.
- Larrañaga, O. (2010). Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica. En *Las nuevas políticas de protección social en Chile* (págs. 13-42). Santiago: PNUD.
- Larrañaga, O., & Herrera, R. (2008). Los recientes cambios en la desigualdad y la pobreza en Chile. *Estudios Públicos.*, 109 (Verano 2008), 149-186.
- Laswell, H. (1996). La concepción emergente de las ciencias políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas*. México: Porrúa.
- Martínez, C., Puente, E., & Ruiz Tagle, J. (2010). *Evaluación Experimental Programa de Apoyo al Microemprendimiento. Región Metropolitana*. Santiago: Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
- Martínez, R., & Collinao, M. P. (2010). *Gasto social. Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. (C. GTZ, Ed.) Santiago: Naciones Unidas.
- Martínez, R., Palma, A., Flores, L., & Collinao, M. P. (2012). *El impacto económico de las políticas sociales*. (Cepal, Ed.) Santiago: Naciones Unidas.

- Martinic, S., Huepe, D., & Madrid, A. (2008). Jornada Escolar completa en Chile. Evaluación de Efectos y Conflictos en la Cultura Escolar. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(1), 124-139.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1989). *Implementation and public policy*. Landham, Marylan: University Press of America.
- Meny, I., & Thoenig, J. C. (1991). *Las políticas Públicas* (1a ed.). Barcelona: Ariel.
- MIDEPLAN. (1991). *Un proceso de integración al desarrollo. Informe Social 1990-1991* (1a edición ed.). Santiago: Ministerio de Planificación.
- MIDEPLAN. (1996). *Balance de seis años de las políticas sociales, 1990-1996*. Santiago: Ministerio de Planificación.
- MIDEPLAN. (1998). *Evolución de la pobreza e indigencia en Chile 1987-1996* (Documentos Sociales ed.). Santiago: Mideplan.
- MIDEPLAN. (2000). *La Ficha CAS como instrumento de focalización de programas sociales*. Santiago: Mideplan.
- MIDEPLAN. (2001). *Resultados Encuesta Casen 2000*. Santiago: Mideplan-Observatorio Social.
- MIDEPLAN. (2002). *Estrategias de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza*. Santiago: Ministerio de Planificación.
- MIDEPLAN. (2002a). *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago: Mideplan - Documento de Trabajo.
- MIDEPLAN. (2004). *Ficha Familia, más y mejor focalización en una nueva etapa del desarrollo del país*. Santiago: Mideplan.
- MIDEPLAN. (2005). *Componentes centrales de un Sistema de Protección Social Sustentable: El nuevo escenario social de Chile*. Santiago: Ministerio de Planificación.
- MIDEPLAN. (2005a). *Consolidado de oferta de prestaciones, programas, proyectos y beneficios sociales*. Santiago: Ministerio de Planificación.
- MIDEPLAN. (2007). *Chile Crece Contigo- Sistema de Protección Integral a la Infancia. Dossier informativo para encargados comunicacionales de Ministerios, Servicios, Gobiernos Regionales y Municipalidades*. Santiago: Ministerio de Planificación.

- MIDEPLAN. (2009). *Ficha de Protección Social. Manual de Aplicación*. Mideplan.
- MIDEPLAN. (2009). *Metodología de valorización de subsidios monetarios, en educación y en salud, e impacto distributivo del gasto social*. Obtenido de Ministerio de Desarrollo Social. Observatorio Social: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/Distribucion_del_Ingreso_e_Impacto_del_Gasto_Social_28122010_504e0c3969fa2.pdf
- MIDEPLAN. (2009a). *Observatorio Social*. Recuperado el julio de 2014, de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/casen_educacion.pdf
- MINEDUC. (2000). *Para evaluar y mejorar nuestro proyecto pedagógico, Jornada Escolar Completa*. Santiago: Mineduc. División de Educación General.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Informe de Política Social 2013*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (08 de 2014). <http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/>. Obtenido de Ficha Protección Social: <http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/sobre-ficha/sobre-la-ficha-0>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014). *Observatorio Social*. Recuperado el 2014, de Ministerio de Desarrollo Social: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_def_ingresos.php
- Ministerio de Salud. (1981). *Ministerio de Salud*. Recuperado el 12 de 2014, de <http://web.minsal.cl/ISAPRES>
- Mizala, A., & Torche, F. (Noviembre de 2013). *Espacio Público*. Recuperado el noviembre de 2014, de <http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/19.pdf>
- Molina, C. G. (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Naciones Unidas. (1995). *Centro de Información de las Naciones Unidas*. (N. Unidas, Ed.) Recuperado el 08 de 2014, de <http://www.cinu.mx/>:

<http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial1995.pdf>

- Naciones Unidas. (1995a). *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Copenhague: Naciones Unidas.
- Narayan, D. (1999). Bonds and bridges, social capital and poverty. Washington: The World Bank.
- Narayan, D., & Prenzushi, G. (1999). *Poverty Trends And Voice of the poor*. Whashington D.C.: The World Bank Group.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, N° 215, 36 - 62.
- OHCHR. (2002). *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Nueva York: Naciones Unidas- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR).
- OIT. (2008). Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su noagésima séptima reunión. Ginebra, 10 de junio.
- OIT. (2011). *Social protection floor for a fair and inclusive globalization. report of the Social Protection Floor Advisor Group*. Geneva: International Labour Office.
- Olavarría, M. (2001). *Pobreza: conceptos y medidas* (Documento de Trabajo N°76 ed.). Santiago: IAP Universidad de Chile.
- Orshanski, M. (January de 1965). *Social Security Administration*. (S. S. Bulletin, Ed.) Recuperado el Agosto de 2014, de Official Social Security Website: <http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v28n1/v28n1p3.pdf>
- Ortiz, I. (2007). *www.un.org*. (D. A. Sociales, Ed.) Recuperado el 2014, de http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*(62).
- Parker, C., Rivas, G., & Cauas, D. (1999). *Evaluación de impacto en programas de superación de la pobreza. El caso del Fondo de Inversión Social FOSIS*. Santiago: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) y Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC).

- Parra, O. (2008). *Federación Iberoamericana del Ombudsman*. Recuperado el
 Noviembre de 2014, de
http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos_electronicos/numero_5/6_%20El%20sistema%20interamericano%20y%20el%20enfoco%20de%20derechos%20en%20las%20E2%80%A6.pdf
- Parson, W. (2007). *Políticas públicas*. México: FLACSO.
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Santiago: PNUD.
- PNUD. (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. México: Mundi-Prensa Libros.
- PNUD. (1998). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago: PNUD.
- PNUD. (1999). *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. Bogotá: Tercer Mundo Editores S. A.
- PNUD. (2000). *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. México: Mundi-Prensa Libros.
- PNUD. (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- PNUD. (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. México: Mundi-Prensa Libros.
- PNUD. (2009). *Informe de Desarrollo Humano en Chile: la manera de hacer las cosas*. Santiago: PNUD.
- Pressman, J., & Wildasky, A. (1984). *Implementation. The Oakland Project* (3a ed. ed.). Berkeley: University of California Press.
- Programa Puente. (2006). *Puente a la vista. Asesoría para la elaboración de un instrumento cuantitativo de evaluación de efectos psicosociales del Programa Puente. Serie de Estudios sobre Programa Puente. Documento N° 13*. Santiago: Ministerio de Planificación- Programa Puente.
- Putnam, R. (2002). *Solo en la bolera: Colapso y resurgimiento de la comunidad americana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Putnam, R. (2003). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

- Putnam, R., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Yersey: Princeton University Press.
- Raczynski, D. (1992). La Ficha CAS y la focalización de los programas sociales. En S. G. (ed.), *La realidad en cifras. Estadísticas sociales*. Santiago: Flacso, INE, UNRISD.
- Raczynski, D. (1995). Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. En D. Raczynski, & J. Vial, *Políticas económicas y sociales en Chile democrático* (págs. 217-255). Santiago: Cieplan- Unicef.
- Raczynski, D. (1995a). La estrategia para combatir la pobreza en Chile. Programas, instituciones y recursos. In D. (. Raczynski, *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos* (pp. 217-274). Santiago: BID - CIEPLAN.
- Raczynski, D. (1996). *Fondos de Inversión Social en América Latina. Lecciones de la experiencia del FOSIS de Chile*. Santiago: Cieplan.
- Raczynski, D. (1999). Políticas sociales en los noventa en Chile. Balance y desafíos. En *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa* (págs. 125-154). Santiago: LOM Ediciones.
- Raczynski, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Santiago: Cieplan.
- Raczynski, D., & Serrano, C. (2003). *Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile*. Santiago: Cepal.
- Ramos, J., & Acero, C. (2010). El seguro de desempleo. En *Las nuevas políticas de protección social* (págs. 119-156). Santiago: PNUD.
- Ravallion, M. (1992). *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*. Washington D.C.: The World bank.
- Rayo, G. (1993). *Indicadores sociales sobre pobreza y focalización sectorial*. Santiago: Fosis - Serie de Documentos de Trabajo N° 2 (julio).
- Robles, C. (2009). *América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación*. Santiago: Naciones Unidas - GTZ.
- Robles, C. (2011). *El sistema de protección social en Chile; una mirada desde la igualdad*. Santiago: Naciones Unidas.

- Sabatier, P. (. (2014). *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Salinas, M. (1992). *Informe general de asesoría Programa Generación de Capacidades en Localidades Pobres*. Santiago: Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
- Sen, A. (1989). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sen, A. (1998). Capacidad y Bienestar. En M. Nusbaum, & A. (. Sen, *La Calidad de Vida*, (págs. 54-100). México: Fondo Cultura Económica. Recuperado el 10 de 2014, de http://ocw.uib.es/ocw/economia/historia-del-pensamiento-economico/my_files/quintacarpeta/Amartya.Sen/articulosamartya/Capacidad%20y%20bienestar.htm
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta S A.
- Sen, A. (2000a). *Social exclusion: concept, application and scrutiny*. Manila: Asian Development Bank.
- Serqueira, H. (2000). El Fondo de Inversión Social (FOSIS), Chile. En R. Quiroga (Ed.), *Participación, superación de la pobreza y desarrollo sustentable* (págs. 262-294). Santiago: Fondo de las Américas - FOSIS.
- Serrano, C. (1996). *Gobierno regional e inversión pública descentralizada*. Santiago: Colección de Estudios CIEPLAN 42.
- Serrano, C. (2005). *Claves de la política social para la pobreza*. Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- Serrano, C. (2005a). *La política social en la globalización. Programa de protección en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Serrano, C., & Raczynski, D. (2003). *Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad*. Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- Sojo, E. (2006). *Políticas Públicas en Democracia*. México: Fondo Cultura Económica.
- Streeten, P. (1981). *First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. Washington: Oxford University Press, for the World Bank.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Sunkel, O., & Infante, R. (. (2009). *Hacia un desarrollo inclusivo: El caso de Chile*. Santiago: CEPAL - Fundación Chile 21 - OIT.
- Teichman, J. (2001). *The Politics of Freeing Markets in Latin America*. North Caroline: The University of North Caroline Press.
- Titmuss, R. (1974). *What is a social policy?* Recuperado el 2014, de <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/titmuss.pdf>
- Tomei, M. (1997). Fondos de Inversión Social: el caso de Chile. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- UNOCHA. (2009). www.unocha.org. (U. Natios, Ed.) Recuperado el 2014, de Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas: <https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>
- Valenzuela, J. V. (2013). Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 50 (2), 113-131.
- Vallés, J. (2000). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Waissbluth, M. (Marzo de 2006). www.mariowaissbluth.com. Recuperado el 07 de 2014, de http://mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf
- Yang, K. (2007). Quantitative methods for policy analysis. En F. Fischer, G. Miller, & m. Sidney, *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods*. (págs. 349-367). Boca Raton, Fl: CRC Press.

ANEXOS.

ANEXO 1: Condiciones mínimas por lograr, a partir de la estrategia de intervención Puente, dirigidas a las familias en extrema pobreza.

Las siguientes categorías e indicadores se consideran como mínimos básicos que se debieran alcanzar con una estrategia de intervención orientada a superar la condición de indigencia de las familias que la enfrentan (MIDEPLAN, 2002).

1. Categoría Identificación (documentación)

- Que todos los miembros de la familia estén inscritos en el registro civil (certificado de nacimiento)
- Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad, incluidos los niños.
- Que todos los hombres mayores de 18 años tengan su situación militar al día.
- Que todos los miembros de la familia que presenten alguna discapacidad, la tengan debidamente certificada por la Comisión de Medicina Preventiva de Invalidez (COMPIN)
- Que todos los miembros de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados.
- Que el grupo familiar tenga la Ficha CAS vigente.

2. Categoría Salud Categoría Salud Categoría Salud

Que la familia esté inscrita en el servicio de atención primaria de salud.

- Que las embarazadas y niños menores de 6 años tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud).
- Que las mujeres mayores de 35 años tengan el Papanicolau al día.
- Que las mujeres que usan algún método anticonceptivo estén bajo control médico.
- Que los miembros de la familia estén informados en materias de salud y enfermedad.
- Que todos los miembros de la familia tengan al menos una comida diaria balanceada.

- Que el(los) miembro(s) de la familia con discapacidad, susceptible de ser rehabilitado, esté participando en algún programa de rehabilitación.
- Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio.
- Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro de salud respectivo.

3. Categoría Educación Categoría Educación Categoría Educación

- Que los adultos y niños mayores 12 años de edad sepan leer y escribir.
- Que los niños en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos.
- Que los niños hasta 15 años asistan a algún establecimiento educacional.
- Que el(los) niño(s) con discapacidad en condiciones de ser incorporado al sistema educacional, se encuentre(n) incorporado(s) a él (Escuela Especial, Formación para el Trabajo o Escuelas Integradas).
- Que en presencia de madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de 6 años, se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil.
- Que los niños que asisten a educación básica y media sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que correspondan y de aquellos en los que se podría hacer un convenio especial para la familia (programa de útiles escolares, becas, alimentación, recreación, de salud, etc.)
- Que exista un adulto como responsable de la educación del niño y que éste esté en contacto regular con la escuela.
- Que exista, de parte de los adultos responsables del niño(a), una actitud positiva y responsable hacia la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.

4. Categoría Dinámica Familiar Categoría Dinámica Familiar Categoría Dinámica Familiar

- Que la familia que tiene un niño interno en un sistema de protección, lo visite regularmente.

- Que la familia que tiene algún joven privado de su libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.
 - Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la comuna (centros para el adulto mayor, clubes deportivos, etc.)
 - Que en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas del grupo familiar involucradas directamente en esta situación estén incorporados a algún programa de apoyo.
 - Que se generen prácticas cotidianas de conversación al interior de la familia sobre temas como hábitos horarios y espacios para la recreación.
5. Condiciones de habitabilidad y calidad de vida Condiciones de habitabilidad y calidad de vida Condiciones de habitabilidad y calidad de vida
- Que las familias tengan su situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda que habitan (Quién es el propietario, cuánto tiempo pueden vivir allí, etc.)
 - Que cuenten con agua no contaminada (potable o tratada).
 - Que tengan luz eléctrica.
 - Que la casa no se llueva, inunde y esté bien sellada.
 - Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
 - Que al menos se cuente con dos piezas.
 - Que cuenten con una cama para cada miembro del hogar y con equipamiento básico.
 - Que cuenten con útiles de cocina: al menos una olla con capacidad para todos los miembros del hogar, un juego de servicios, vaso, taza y plato por persona.
 - Que el entorno de la vivienda sea adecuado (libre de contaminación, ya sea por gases, residuos sólidos, sustancias o animales).
 - Que exista un sistema de eliminación de la basura adecuado (lejos de los lugares donde se preparan alimentos, con receptáculos tapados, fuera del hogar y que sean retirados en forma regular).
6. Trabajo
- Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de manera regular y tenga una remuneración estable.

- Que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.
- Que las personas que se encuentran desocupadas estén inscritas en la Oficina de Información Laboral de su Municipalidad.

7. Ingresos

- Que todos los miembros del hogar que tengan derecho a SUF, lo obtengan.
- Que todos los miembros del hogar que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
- Que todos los miembros del hogar que tengan derecho a PASIS, la obtengan.
- Que la familia pueda contar con un ingreso autónomo superior al nivel de indigencia.

Estas condiciones corresponden a los atributos mínimos que las familias y sus integrantes deben reunir, para considerar cumplidas las expectativas promovidas por esta estrategia.

ANEXO 2: Bases Octava Licitación de Proyectos de Apoyo a Microempresas.
(Dirigido a organismos intermedios de desarrollo)

PRESENTACION DEL PROGRAMA.

Un significativo sector de la población, en situación de pobreza y marginación, percibe sus ingresos de la actividad productiva microempresarial.

El FOSIS ha profundizado su opción por asumir un rol protagónico que vaya en apoyo a estos sectores microempresariales y de esta manera ayudar en el combate contra la pobreza⁴⁷.

Por lo tanto el FOSIS pretende a través de sus acciones contribuir a que los microempresarios y sus familias -gracias al fortalecimiento de sus capacidades y la ampliación de sus oportunidades - inicien o aceleren procesos sustentables conducentes al mejoramiento de su calidad de vida⁴⁸.

Estas unidades económicas presentan problemas de carácter financiero, de gestión, tecnológicos y de comercialización; limitados niveles de productividad; baja calidad del empleo; alto grado de inestabilidad; y una marcada falta de seguridad industrial y social. Para incorporar a este importante sector a los mercados formales y a las oportunidades que genera el desarrollo económico del país, el FOSIS creó en 1991 el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, dentro del cual se han realizado hasta el presente ocho licitaciones de proyectos de apoyo a la microempresa con Organismos Intermedios de Desarrollo (OIDs), veinte licitaciones de bonificaciones para asistencia crediticia a través del programa con Instituciones Financieras (IFIs), el Programa para Microempresarios con algún grado de discapacidad y el Programa de Desarrollo Pesquero Artesanal.

Las propuestas deberán atenerse a las Bases Técnicas y Administrativas.

Los beneficiarios finales de los proyectos de esta convocatoria, deben ser microempresarios de todas las regiones del país, y dentro de éstas, de las comunas

⁴⁷ Se plantea la superación de la pobreza en términos de proceso, lo que tiene al menos dos implicancias básicas en una definición del impacto: 1) relevando la importancia de la dinámica del cambio (como un proceso en sí mismo) y no sólo el resultado final observable en un determinado período de tiempo; y 2) la importancia de la sustentabilidad como un factor que completa la acción de la misión institucional del FOSIS.

⁴⁸ El definir el impacto en términos de la calidad de vida implica reconocer distintas situaciones y manifestaciones de la pobreza, asumiendo combinaciones diversas: de las dimensiones material y no material, individuales y colectivas y, aceptando que la definición de los parámetros de pobreza se establecen en correspondencia con su especificidad de sujetos concretos.

priorizadas por los Gobiernos Regionales, que se señalan en el Anexo Regional. Dentro de las características de los Beneficiarios, el ingreso de la microempresa debe constituir una de las principales fuentes de ingreso para el grupo familiar.

BASES TÉCNICAS.

Este llamado está dirigido a Organismos Intermedios de Desarrollo tales como: Corporaciones, Fundaciones, Universidades, Organismos de Iglesia, Organismos No Gubernamentales, Consultoras, Asociaciones de Profesionales y, en general, instituciones privadas que, contando con Personalidad Jurídica, cumplan con lo señalado en el punto 3 de estas Bases, de manera que ellas puedan desarrollar un proyecto que abarque a un número mínimo de microempresas (no menor a 15) en el ámbito de comunas cubierto por la propuesta.

I. De los Beneficiarios de los Proyectos.

Se considerarán beneficiarios de los proyectos que se presenten a esta Licitación las Microempresas propiamente tales y los Trabajadores por Cuenta Propia, urbanos y rurales.

Las microempresas beneficiadas serán productoras de bienes y servicios, y deberán cumplir con las siguientes características:

1. Dotación máxima de hasta 7 trabajadores, incluyendo el o los propietarios y los familiares que participen en la actividad productiva.
2. Ventas mensuales en promedio de hasta 150 UF, considerando hasta los seis últimos meses.
3. Existencia real, formal o informal, al momento de recibir el apoyo del proyecto.

II. De las Características de los Proyectos.

La presentación del proyecto debe establecer con claridad los elementos que justifiquen la ejecución del mismo, para lo cual debe desarrollar un **diagnóstico** que establezca una relación lógica entre los recursos solicitados, las actividades, los productos, los efectos y los factores externos en función del impacto que se desea lograr.

El diagnóstico deberá recoger la caracterización tanto en aspectos económicos como sociales, conteniendo información y análisis de los beneficiarios a partir de un levantamiento que considere metodologías participativas- presentes en el punto II.1 de estas bases-.

El proyecto debe establecer la coherencia entre el diagnóstico general de los beneficiarios (elaborado para la presentación del proyecto), los diagnósticos

individuales que se realizarán en las asesorías (elaborados una vez aprobado el proyecto) y la realidad local donde se inserta el proyecto.

Por lo tanto, los proyectos podrán contener uno o más de los servicios o productos, los cuales deberán guardar estrecha concordancia con lo establecido en los párrafos anteriores.

1. Participación de los beneficiarios. A fin de detectar las necesidades del grupo de microempresarios, el proyecto deberá considerar la participación de los beneficiarios, con el propósito de asegurar que el contenido de los proyectos se ajusten a las necesidades de éstos. En las propuestas se deberá explicitar la metodología (*focus group*, diagnósticos participativos, encuestas, entrevistas, foros, etc.) que se desarrolló para recoger las necesidades o demandas.

2. Complementariedad y Apoyo Global. Este punto se refiere a la vinculación y/o articulación de los productos del proyecto con otros, sean de la misma institución ejecutora u otras instituciones, buscando la generación de valor agregado a lo que el proyecto realiza y que contribuyan al logro de los resultados esperados.

De igual forma deberá especificarse si el proyecto cuenta con aportes de la propia Institución o compromisos de terceros que colaboren o contribuyan al logro de los resultados esperados.

3. Cobertura. El proyecto deberá especificar la o las comunas a atender, los sectores de actividad económica que abarcarán y las características particulares de los beneficiarios a quienes apoyará. Para conseguir un impacto efectivo dentro de un ámbito geográfico local, la cobertura máxima a cubrir podrá ser de hasta tres comunas contiguas (con un mínimo de 15 beneficiarios por comuna), dentro de la unidad territorial definida por FOSIS en cada región.

Por otro lado, y una vez que esté en ejecución el proyecto, se podrá considerar atender un máximo de hasta un 10% de beneficiarios que no pertenezcan al ámbito geográfico definido en la propuesta.

El número máximo de beneficiarios a atender por proyecto, independiente de la región, territorio, comuna o localidad en que éste se desarrolle, será de 150 microempresarios.

4. Presupuesto por Proyecto: El presupuesto máximo por proyecto será de 1.000 UTM. El presupuesto regional es el siguiente:

REGIÓN	MONTO REGIONAL (en miles de \$)
Primera	76,936
Segunda	88,065
Tercera	82,569
Cuarta	134,079
Quinta	253,627
Sexta	163,000
Séptima	155,655
Octava	291,875
Novena	159,274
Décima	157,094
Undécima	34,534
Duodécima	36,426
Metropolitana	966,866
Total Nacional	2,600,000

5. Tiempo de Ejecución de los Proyectos: Los proyectos de apoyo a microempresas deberán realizarse en un plazo definido de ejecución máximo de hasta 12 meses.

6. Tipo de Servicios (Productos) de los Proyectos.

A. Capacitación / Formación en Gestión y/o Capacitación / Formación Técnica.

Actividades de tipo grupal, ya sean cursos, talleres, u otros; que aborden temas de Formación Empresarial, en función de los contenidos de Gestión y/o especialización Técnica. Para este último caso, y en la medida que la problemática sea común, se recomienda que éstos se estructuren en base a microempresarios de un mismo perfil, sector económico, rubro, localización, tamaño u otra variable de identidad común.

Estas actividades deben contemplar, entre otros, módulos relativos a la formación general y apoyo al rol productivo y empresarial de los beneficiarios.

Los proyectos deberán explicitar la metodología y modalidad de atención, contenidos y temas a desarrollar, número de horas, número de sesiones, duración de las sesiones y número de alumnos por actividad.

Se deberán regir de acuerdo a los siguientes parámetros:

- un máximo de 25 participantes por sesión.
- un mínimo de 25 y un máximo de 50 horas cronológicas por beneficiario.
- un participante por microempresa.

Se considerará como alumno capacitado aquel que haya asistido, comprobadamente, a un mínimo del 80% de las horas dictadas.

- B. Asesoría en Gestión. Realizada en forma directa, presencial y personalizada, orientada a la entrega de herramientas para resolver problemas específicos de la microempresa.

Los temas a tratar dependiendo del diagnóstico al grupo beneficiario, pueden ser relativos a: comercialización, determinación de precios y cálculo de costos, preparación de presupuestos de caja, proyección de resultados, establecimiento de registros contables, obtención de patentes, autorizaciones y licencias para operar; aspectos legales, laborales y tributarios (formalización), planificación estratégica, alternativas de financiamiento, gestión de calidad, alternativas de apoyo (gubernamentales y privadas), elementos de negociación, etc.

Deberá indicarse la metodología y/o modalidad de atención, diagnóstico, contenidos y temas a desarrollar, número de horas, número de sesiones y duración de las sesiones. El rango de número de horas para la entrega de este servicio deberá considerar un mínimo de 16 y un máximo de 36 horas cronológicas por microempresa atendida. La asesoría podrá incluir una etapa, a realizarse en terreno, destinada a detectar las necesidades de apoyo y definir los contenidos de éste, a través de un "diagnóstico".

La duración del diagnóstico no podrá ser mayor al 15% de las horas totales del servicio. Por otro lado, el tiempo de trabajo "en gabinete" no podrá exceder al 10% de las horas totales del servicio. El costo del diagnóstico deberá incluirse dentro del costo total de la atención.

- C. Asistencia Técnica. Adaptada a cada unidad productiva atendida, de manera directa, presencial y personalizada, orientada a resolver problemas productivos específicos de la microempresa tales como: ordenamiento o distribución de planta, flujograma de producción, medidas de seguridad industrial, salud e higiene (por ej.: tendido eléctrico, iluminación, alcantarillado, servicios higiénicos, etc.), optimización de recursos y materiales, reciclaje, imagen corporativa, diseño de nuevos productos y mejoramiento de línea de producción existente, transferencia tecnológica, calidad, diseño (envase, logotipo, uso de colores, etc.), preparación de planes de explotación y, en general, actividades que apunten a resolver problemas

técnicos que constituyan un obstáculo para el crecimiento y expansión de la microempresa.

Deberá indicarse la metodología y/o modalidad de atención, diagnóstico, contenidos y temas a desarrollar, número de horas, número de sesiones y duración de las sesiones. En este caso se deberá considerar un mínimo de 16 y un máximo de 36 horas cronológicas por microempresa atendida.

La asistencia puede incluir una etapa destinada a orientar la necesidad de apoyo, la que será realizada por el asesor a través de un "diagnóstico". La duración del diagnóstico no podrá ser mayor al 15% de las horas totales del servicio. Por otro lado, el tiempo de trabajo "en gabinete" no podrá exceder al 10% de las horas totales del servicio. El costo del diagnóstico deberá incluirse dentro del costo total de la atención. Para el caso de proyectos que incluyan ambos servicios, la etapa de diagnóstico deberá ser conjunta respetando el máximo de 15% de las horas totales.

D. Atención Grupal en aspectos Técnicos, de Gestión y/o de Comercialización:

La Atención Grupal en aspectos Técnicos, de Gestión y/o de Comercialización, tiene como objetivo la búsqueda de soluciones a problemas comunes, destinado preferentemente a un grupo de microempresarios productivos. Al igual que en los servicios anteriores deberá indicarse: metodología y modalidad de atención (por ejemplo en talleres), diagnóstico, contenidos y temas a desarrollar, número de horas, número de sesiones, duración de las sesiones.

Para cada grupo deberá considerarse un rango de entre 3 a 6 microempresarios del mismo rubro y un mínimo de 16 y un máximo de 36 horas cronológicas por grupo atendido, considerando en conjunto (sumadas las horas de ambos servicios) los aspectos técnicos y de gestión.

La asesoría grupal puede incluir una etapa destinada a orientar la necesidad de apoyo, la que será realizada por el asesor a través de un "diagnóstico". Dicho diagnóstico deberá efectuarse con el grupo en terreno, con una duración máxima total de un 15% del total de horas. Cuando sea necesario realizar trabajo en gabinete éste no podrá superar un 10% de las horas dedicadas al grupo.

- Por cada microempresa asesorada, no se podrá sobrepasar las 36 horas de atención, es decir la, suma de las asesorías de los puntos B y C, incluidas las horas de diagnóstico y gabinete.

- Podrán presentarse proyectos que contemplen segundos niveles de capacitación, asesoría en gestión o asistencia técnica, para beneficiarios que hayan sido atendidos en anteriores licitaciones de programas de apoyo a la microempresa y que pertenezcan a un mismo sector económico (Servicios, Comercio y Manufacturas). Estos Proyectos deberán justificarse diferenciadamente de uno de primer nivel con el seguimiento que se haya realizado.
- Para cada tipo de servicio se deben especificar los objetivos, los indicadores de logros de productos, efectos e impactos, y la forma en que se va a evaluar la obtención de esos logros (considerando como referencia la matriz de los elementos claves del Programa de Microempresa).

III. De los Ejecutores.

Podrán postular como Ejecutores de esta Licitación quienes acrediten:

1. Tener personalidad jurídica y ser institución pública o privada. Las entidades privadas deben estar inscritas en el Registro Público de Ejecutores del FOSIS.
2. Estar facultados, en razón de su objeto social o institucional, para desarrollar las actividades de la propuesta presentada. Los Ejecutores deberán disponer de esta capacidad al momento del vencimiento del plazo establecido para la presentación de proyectos. No se tomarán en cuenta las modificaciones posteriores a dicho vencimiento.
3. Presentar currículum de los profesionales que realizarán el servicio, considerando la experiencia de trabajo en actividades vinculadas con aquellas consideradas en el proyecto que presente; así como infraestructura adecuada al buen desempeño de las actividades propuestas.
4. Tener experiencia en el desarrollo de actividades de asesoría técnica y/o de gestión, capacitación técnica y/o en gestión, en correspondencia con la o las acciones contenidas en la propuesta.

Para efectos de velar que las propuestas sean efectivamente desarrolladas por quienes fueron formuladas, tanto en sus aspectos metodológicos como de contenidos, no podrá subcontratarse la ejecución de los servicios con otra(s) empresa(s) o institución(es).

IV. Del presupuesto del proyecto.

El proyecto deberá indicar tanto su costo total en pesos, como su desglose en ítemes y la calendarización de los desembolsos trimestrales solicitados, indicando el costo de cada una de las actividades asociadas al proyecto.

Los presupuestos deberán expresarse en pesos y no serán reajustados posteriormente, por lo que las propuestas deberán estimar y contemplar la inflación probable durante el tiempo de ejecución de las mismas.

Sólo podrán solicitarse recursos para financiar los siguientes ítems:

1. Capacitación, explicitando el costo de atención por hora-curso, costo de atención por hora-alumno, costo total de la atención por beneficiario, número total de beneficiarios y el costo total del servicio. Los valores máximos que el FOSIS financiará se elevan a las sumas de \$ 40.000 por hora-curso, \$ 2.000 por hora alumno y \$ 100.000 como costo total por beneficiario capacitado.
2. Asesoría en Gestión, indicando costo de atención por hora, costo total de la atención por beneficiario, número de microempresas apoyadas y el costo total del servicio.

Los valores máximos que el FOSIS financiará son \$12.000 la hora de atención y \$ 400.000 como costo total por microempresario apoyado.

3. Asistencia Técnica, indicando costo de atención por hora, costo total de la atención por beneficiario, número de microempresas apoyadas y el costo total del servicio.

Los valores máximos que el FOSIS financiará son \$12.000 la hora de atención y \$ 400.000 como costo total por microempresario apoyado.

4. Asesoría Grupal, en este caso, en las propuestas que consideren la modalidad de trabajo en grupo, el valor máximo que el FOSIS financiará es de \$ 25.000 la hora de atención.

- La propuesta que supere cualquiera de estos límites será considerada fuera de Bases y por lo tanto no-admisible.
- Para las zonas aisladas se suplementarán los valores máximos por hora, de cada uno de los servicios entregados, en un 15%. Se considerarán zonas aisladas las regiones XI (excepto la comuna de Coyhaique) y XII (excepto la comuna de Punta Arenas), las comunas de Putre, Pica y Mamiña en la I Región, la comuna de San Pedro de Atacama en la II Región y la Provincia de Palena en la X región.
- No se financiará infraestructura, maquinaria, equipamiento ni herramientas para uso del o los Ejecutores, aunque éstas sean necesarias para el desarrollo y/o éxito del proyecto.

- Todos los gastos que no constituyan atención directa al microempresario deben ser prorrateados e incorporados a los servicios antes señalados, de manera tal que forme parte del costo itemizado de la propuesta.

V. De la Evaluación de los resultados del Proyecto.

Para que el FOSIS pueda realizar una evaluación de los resultados del programa, el ejecutor deberá recoger información básica del proyecto y de cada uno de los beneficiarios.

Para ello el Ejecutor deberá remitir trimestralmente al FOSIS el “Informe de Avance del Proyecto” junto con la "Ficha de Información del Beneficiario de los Proyectos de apoyo a la Microempresa", según el modelo que se proporcionará adjunto a estas Bases. El FOSIS efectuará evaluaciones del programa, en forma selectiva, utilizando como base la información recogida de las fichas e informes mencionados y efectuando las visitas de terreno que estime necesarias.

BASES ADMINISTRATIVAS.

I. Presentación de propuestas y ceremonia de apertura.

1. Retiro de Bases y documentos relacionados: Se podrán retirar las Bases y demás documentos relacionados con la Licitación en las Oficinas Regionales del FOSIS y en los lugares habilitados por éstas.

El o los interesados en presentar proyectos deberán cancelar el valor de las Bases y demás publicaciones que se indica en los respectivos ejemplares. En todo caso la adquisición de las Bases en cada región que se desee postular, será requisito básico para la presentación de propuestas en ésta. Dicho de otra manera, serán consideradas “no admisibles” aquellas propuestas cuyos ejecutores no hayan adquirido las Bases en la región donde éstas se presenten.

El plazo para retirar las Bases y demás documentación será desde el _____ hasta el día _____ de 1997.

2. Lugar y plazo de presentación de propuestas. Las Propuestas deberán ser presentadas en las oficinas regionales del FOSIS y en los lugares habilitados por ésta, de la Región en que deba ejecutarse el Proyecto.

El plazo para su presentación será hasta las 12 horas del día jueves 20 de marzo de 1997. Inmediatamente presentada la propuesta, el FOSIS hará constar su recepción en un acta con toda la documentación recibida.

3. Número de ejemplares, documento y formularios. Cada propuesta deberá ser presentada en tres copias completas e iguales, en sobre cerrado y acompañado de toda la documentación y formularios exigidos en las Bases de la presente Licitación. Cada sobre deberá señalar el nombre del Ejecutor, nombre de la propuesta y la licitación a la que se presenta.

Se tendrá como no presentada, para todos los efectos que corresponda, la propuesta que no contenga u omita cualquiera de los antecedentes indicados precedentemente, considerándose incompleta.

Para esta Licitación, los documentos y formularios de carácter general serán entregados junto con las Bases de la Octava Licitación y son:

- 1) "GUIA DE PRESENTACION DE PROPUESTAS PARA LA OCTAVA LICITACION DE RECURSOS PARA PROYECTOS DE APOYO A LA MICROEMPRESA".
- 2) "FORMULARIO DE ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE APOYO A LA MICROEMPRESA".
- 3) "MATRIZ DE LOS CONTENIDOS Y ELEMENTOS CLAVES DE PROYECTO DEL PROGRAMA DE APOYO A LA MICROEMPRESA, Y MARCO LOGICO".
- 4) "FICHA DE INFORMACION DEL BENEFICIARIO DE LOS PROYECTOS DE APOYO A LA MICROEMPRESA".

Específicamente, los documentos regionales para esta Licitación son:

- 1) DIVISION TERRITORIAL FOSIS EN CADA REGION
- 2) "PRIORIDADES REGIONALES". En el caso que las Direcciones Regionales FOSIS hayan definido prioridades (temáticas, sectoriales o geográficas) en conjunto con la SERPLAC u otros actores, éstas deberán ser concordantes con los Planes y Estrategias de Desarrollo Regional y/o con los Planes de Fomento productivo definido en los Gobiernos Regionales. Estas se incluirán en el anexo denominado "PRIORIDADES REGIONALES PARA LA OCTAVA LICITACION DE PROYECTOS DE APOYO A LA MICROEMPRESA".

4. Inscripción en el registro público de ejecutores del FOSIS. Los interesados en ejecutar proyectos financiados por el FOSIS deberán estar inscritos en el Registro Público de Ejecutores y Consultores del FOSIS de la respectiva Región donde se vayan a ejecutar los Proyectos. La inscripción debe tener vigencia al momento del cierre de la Licitación, en la Región a la cual postula.⁴⁹. Se exceptúan de esta exigencia los organismos o instituciones tales como las Universidades y los Institutos de Educación Superior o de Investigación, reconocidas por el Estado.
5. Ceremonia de Apertura. El día 21 de Marzo a las 10 horas en la Oficina Regional del FOSIS respectiva se efectuará la ceremonia pública de apertura ante la presencia del Director Regional del FOSIS. En dicha ceremonia se levantará un acta, la que podrá ser firmada por todos los asistentes que lo deseen. El acta contendrá la siguiente información:
 - A. Número de las propuestas presentadas.
 - B. Código de ingreso al sistema de proyectos FOSIS.
 - C. Individualización de los proponentes
 - D. Costo de las mismas (aporte solicitado al FOSIS y costo total del proyecto).
 - E. Número de beneficiarios

II. Selección de proyectos.

La selección de los Proyectos contempla tres etapas: 1. Admisibilidad, 2. Evaluación Técnica, y 3. Adjudicación.

1. Admisibilidad: revisión de aquellos aspectos formales y administrativos, explicitados en este documento.

En el proceso de selección se rechazarán - declarándolas **no-admisibles** - aquellas propuestas que **no cumplan** con cualquiera de las siguientes condiciones:

- A. Inscripción del Ejecutor en los registros FOSIS, con excepción de las mencionadas en el punto I.4. La inscripción debe estar vigente al momento del cierre de la Licitación, en la Región a la cual postula.
- B. Capacidad legal del Ejecutor para suscribir contrato con el FOSIS, de acuerdo al servicio que el proyecto proponga.

⁴⁹ El plazo de vigencia de la inscripción es de tres años, y su renovación es responsabilidad del Ejecutor.

- C. Corresponder a propuestas que beneficien a un número total de microempresas igual o mayor de 15 por comuna, y realizadas en un máximo de tres comunas.
 - D. Entregar en el "FORMULARIO DE ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE APOYO A LA MICROEMPRESA" toda la información en triplicado, según se indica en la "GUÍA DE PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA LA NOVENA LICITACIÓN DE RECURSOS PARA PROYECTOS DE APOYO A LA MICROEMPRESA"; y adjuntando toda la documentación de respaldo solicitada en las presentes Bases, también en triplicado.
 - E. Haber comprado Bases en la región en que se presenta la o las propuestas.
 - F. Haber superado cualquiera de los costos máximos establecidos por los servicios y que los recursos solicitados se ajusten a lo estipulado en las Bases en lo referente a no exceder el porcentaje establecido del total de recursos asignado a la región.
2. Evaluación técnica. Los Proyectos presentados conforme a estas Bases serán evaluados técnicamente por instituciones externas especializadas contratadas por FOSIS, considerando especialmente los siguientes criterios, de acuerdo a las exigencias de la Guía:
- A. Capacidad, experiencia, solvencia del Ejecutor, relación con la localidad y beneficiarios para la realización del Proyecto.
 - B. Coherencia y pertinencia del Proyecto.
 - C. Presentación y contenidos del proyecto, en cuanto a los servicios que ofrece:
Capacitación, Asesoría en Gestión, Asistencia Técnica y Asesoría Grupal.
 - D. Aspectos económicos de la Propuesta (Presupuesto del proyecto) que serán evaluados:
 - a) Costo por servicio.
 - b) Que los recursos solicitados sean coherentes con lo que propone el proyecto.
 - c) Que los aportes de terceros sean debidamente valorizados, respaldados y sean consistentes con la propuesta.
 - Para los efectos de cautelar que la selección de las Propuestas sea la adecuada durante el proceso de evaluación, el FOSIS realizará visitas e inspecciones a los proponentes, debiendo entenderse por tal tanto el lugar de ejecución del Proyecto como el domicilio de éste.
 - Sólo las Propuestas que cumplan satisfactoriamente con los requisitos técnicos serán declaradas *ELEGIBLES* y pasarán a la fase siguiente de selección.

- El FOSIS efectuará el proceso de evaluación en el plazo de un mes, contados desde la fecha de cierre de presentación de las Propuestas.

3. Adjudicación de las propuestas

Una vez evaluadas técnicamente las propuestas, éstas serán presentadas ante un Jurado Regional designado por el FOSIS, el que estará integrado por representantes de instituciones públicas y privadas vinculadas con el sector, los que no podrán tener ninguna vinculación con organismos Ejecutores postulantes en esta licitación.

Será este Jurado quién realizará la selección definitiva de los proyectos. El Jurado estará facultado para declarar desierta la Licitación sólo en el evento que la evaluación técnica no arroje propuestas *ELEGIBLES*.

El Jurado adjudicará las propuestas en los mismos términos en que hubiere sido presentada por el Ejecutor, no pudiendo contemplar la aprobación sujeta a reformulaciones o cualquiera otra condición.

La adjudicación de los proyectos se contendrá en una Acta Oficial del Jurado. El Acta será difundida en forma pública y destacada y, además, comunicada formalmente al Ejecutor cuyo proyecto fue seleccionado., dentro del plazo de 10 días.

III. DEL CONTRATO.

1. Suscripción del Contrato. El FOSIS, previo estudio de los antecedentes legales del Ejecutor, procederá a la elaboración y remisión de los respectivos ejemplares del contrato y sus anexos para su firma por el (los) representante(s) legal(es) del Ejecutor. Dicha firma deberá ser autorizada ante Notario, en todos sus ejemplares y anexos.

El plazo máximo para la firma y devolución de los respectivos ejemplares será de 15 días hábiles, contados desde la recepción por parte del Ejecutor, entendiéndose dicha recepción dentro de los 3 días siguientes a su despacho desde la oficina regional del FOSIS.

El incumplimiento del plazo establecido en el párrafo anterior, por causas imputables al Ejecutor, facultará al FOSIS para dejar sin efecto la adjudicación del Proyecto.

2. Constitución de garantías. Al momento de suscribir el contrato, el Ejecutor deberá constituir garantías en favor del FOSIS, las que podrán consistir en Pólizas de Seguro o Boletas de Garantía Bancaria.

Dichas garantías tendrán por objeto caucionar el fiel, oportuno y cabal cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato y sus anexos, siendo su valor monetario la suma equivalente al 10% del monto total del Proyecto. Dicha garantía deberá mantenerse vigente, en forma ininterrumpida, hasta por un período de 3 meses posterior a la fecha establecida para el término de la ejecución del proyecto. Por ejemplo, si el tiempo de ejecución del proyecto es de 12 meses, las garantías deberán cubrir un tiempo mínimo de 15 meses.

Del mismo modo, el ejecutor deberá constituir garantías de igual calidad, destinadas a caucionar cada uno de los anticipos solicitados por el Ejecutor, por un monto equivalente al valor total de cada uno éstos.

Con todo, estarán exentos de la obligación de constituir las garantías establecidas precedentemente, las instituciones públicas tales como Universidades e Institutos de Educación Superior o de Investigación reconocidos por el Estado.

3. Señalética. En el contrato respectivo se establecerá la obligación del Ejecutor de confeccionar y mantener, a su costo, en el lugar de ejecución del proyecto, un cartel o letrero. Este deberá destacar notoriamente, de manera que los beneficiarios del proyecto y, en general, la comunidad local tomen conocimiento de la realización del proyecto.

Este cartel o letrero debe señalar: la denominación del proyecto e individualización del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa en el cual se encuentra inserto, como asimismo indicar que es financiado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). En el caso de la Asistencia técnica y Asesoría en Gestión, el lugar de trabajo de los beneficiarios tendrá que presentar un adhesivo FOSIS que indique que en éste se realizó una Asesoría o Asistencia.

El incumplimiento de esta obligación, dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de inicio del proyecto o de la Asesoría, facultará al FOSIS para descontar del segundo desembolso estipulado en el contrato la suma de cinco Unidades Tributarias Mensuales.

IV. Ejecución del proyecto.

1. Acuerdo Operativo. Una vez aprobadas las propuestas, y como requisito previo al inicio de la ejecución, se establecerá un acuerdo entre el FOSIS y el Ejecutor con el fin de hacer las debidas precisiones en cuanto a indicadores, plazos, visitas de supervisión, informes de avance, pagos, etc., y resolver, si las hubiera, las observaciones indicadas en la evaluación ex-ante. Este acuerdo no puede significar de ninguna manera una modificación de la Propuesta.

Todos estos aspectos estarán contenidos en un documento denominado “Acuerdo Operativo”, el que deberá ser suscrito por el Ejecutor.

2. Plazo de inicio del proyecto y período de ejecución. Una vez completamente tramitada la Resolución que hubiere aprobado el contrato respectivo, la Dirección Regional del FOSIS deberá comunicar formalmente al Ejecutor la autorización para el inicio de la ejecución del Proyecto. El Ejecutor deberá dar inicio a la ejecución del proyecto dentro del plazo de 60 días, contados desde la fecha de comunicación de la señalada autorización.

En el evento que el Ejecutor no iniciare la ejecución del proyecto dentro del plazo indicado, incurrirá en la sanción de término del contrato. El Ejecutor, en casos justificados, podrá solicitar la ampliación del plazo de inicio del proyecto. La Dirección Regional resolverá dicha petición dentro del plazo de 10 días de presentada la solicitud.

El período de ejecución del proyecto es el establecido en las Bases Técnicas de ésta Licitación.

3. Cronograma de actividades y desembolsos. El contrato especificará la modalidad y cronograma de los desembolsos que se hubiere acordado para la ejecución del proyecto. Con todo, la entrega de los desembolsos pactados también deberá considerar el grado de avance efectivo de las actividades del proyecto.

En el evento que, por las condiciones del Proyecto, se exijan aportes del Ejecutor y/o de terceros, éstos deberán acreditarse en la oportunidad y por el monto exigido, mediante los documentos individualizados en las Bases Técnicas de la presente Licitación.

4. Informes del Ejecutor. El Ejecutor deberá presentar trimestralmente un informe de actividades del proyecto que hayan sido financiadas por el FOSIS, según las pautas

elaboradas por éste. (Fichas del Microempresario e Informe del Ejecutor del Estado del Proyecto).

5. Seguimiento. El FOSIS examinará la forma de ejecución del proyecto, de manera de asegurar el cumplimiento del cronograma de actividades y las metas establecidas en la propuesta. Para estos efectos, el Ejecutor deberá facilitar todos los medios para que puedan acceder a la información referente al proyecto.

Todo proyecto será objeto de supervisión por el FOSIS, a través del Coordinador de Proyectos designado al efecto. Esta tendrá como propósito analizar los aspectos cualitativos y cuantitativos, velando que la ejecución se ajuste a los términos del contrato y Bases de la Licitación, de forma tal de asegurar el logro de los resultados esperados del proyecto y el mejoramiento en las condiciones de vida, materiales y no materiales, de los microempresarios, de sus familiares y/o trabajadores de la microempresa.

Del mismo modo, el Ejecutor deberá dar todas las facilidades para el cumplimiento de las funciones establecidas por las Bases Técnicas al Coordinador del Proyecto.

También será obligación del ejecutor mantener registros de los microempresarios atendidos de acuerdo al avance del proyecto y, a la vez, permitir y colaborar con la supervisión que sobre el mismo realice el FOSIS. Esta Supervisión podrá incluir visitas directas y autónomas al proyecto y a los destinatarios de éste.

V. Término del proyecto.

1. Evaluación final. El FOSIS realizará una evaluación final del proyecto con toda la información que se hubiese producido durante el período de realización del mismo. Esta actividad tendrá por finalidad revisar y analizar el logro de los objetivos prefijados en el Proyecto, a través de la información recibida y las visitas a terreno que se hayan llevado a efecto durante su ejecución.
2. Término del Proyecto. Para efectos de emitir la Declaración de Término del Proyecto, se requerirán necesariamente los siguientes documentos o antecedentes, dentro de un plazo máximo de 2 meses una vez terminadas las actividades del Proyecto:
 - a) Informe Final del Ejecutor.
 - b) Declaración de Finiquito.